

**A CRIAÇÃO DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA
PELOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Curso de Pós-Graduação em Direito

A CRIAÇÃO DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA
PELOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS

Dissertação submetida à Universidade
Federal de Santa Catarina para a ob-
tenção do título de Mestre em Direi-
to.

PAULO ROBERTO PEREIRA OLIVEIRA

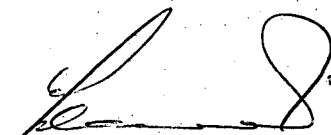
Dezembro, 1977.

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação.



Prof. PAULO HENRIQUE BLASI
Orientador do Trabalho
e Coordenador do Curso

Apresentada perante a BANCA EXAMINADORA composta dos Professores:



PAULO HENRIQUE BLASI
Presidente

CLÓVIS DE SOUTO GOULART

Membro



ALCIDES ABREU

Membro

S U M Á R I O

1.- INTRODUÇÃO	1
2.- ORIGEM HISTÓRICA DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	5
3.- O SURGIMENTO DAS ECONOMIAS MISTAS E SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL	12
4.- UM ENFOQUE DE DIREITO COMPARADO	20
5.- AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NO DIREITO BRASILEIRO:	
5.1.- Antes do Decreto-Lei 200 de 25/2/67	27
5.2.- No Decreto-Lei 200 e legislação posterior.	40
6.- AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA ESTADUAIS E MUNICIPAIS	48
7.- A REALIDADE CATARINENSE:	
7.1.- No âmbito estadual	63
7.2.- No âmbito municipal	75
8.- ESPECIALIZAÇÃO DAS ECONOMIAS MISTAS E EMPRESAS PÚBLICAS: UMA TENDÊNCIA DESEJÁVEL	79
9.- CONCLUSÕES	83
10.- BIBLIOGRAFIA	85

R E S U M O

O presente trabalho aborda assunto dos mais controvertidos na doutrina brasileira, qual seja o de saber-se se os Estados-membros e os Municípios podem manter - criando ou assumindo - verdadeiras sociedades de economia mista, ou, se sua participação societária em comunhão com o particular, não os coloca, apenas, na posição de meros acionistas de uma sociedade anônima comum.

No Brasil, em que pese o uso em larga escala das sociedades de economia mista, como instrumento da ação estatal, não temos, até hoje, legislação específica para esse tipo de entidade, o que dá margem a uma cada vez maior especulação em torno da questão acima exposta.

Dois argumentos básicos são utilizados pelos que se contrapõem à possibilidade destacada na primeira parte do item inicial deste resumo:

1º) o de que as leis que autorizam criar ou assumir as economias mistas são "lex specialis" que, obrigatoriamente, devem conter normas derogadoras do direito comercial e, portanto, de competência exclusiva da União;

2º) o de que a conceituação dada às sociedades de economia mista pelo Decreto-Lei 200 de 25/2/67, com a sua redação atual, excluiu, implicitamente, do campo de abrangência dos referidos entes, a prestação de serviços públicos, deixando para sua atuação, apenas, a intervenção no domínio econômico, também exclusiva da União.

Nesta dissertação procuramos ressaltar vários aspectos das sociedades de economia mista, dando mais ênfase, principalmente, aqueles que nos permitiram contrariar os argumentos supra e que nos levaram a concluir ser perfeitamente viável, em nosso País, que os Estados-membros e os Municípios, criem ou assumam sociedades do tipo em destaque.

Apresentamos, a final, o resultado do levantamento que efetuamos para apurar a realidade Catarinense - tanto no âmbito estadual como no municipal - em matéria de sociedades de economia mista.

A B S T R A C T

This work deals with one of the most controversial subjects in the Brazilian doctrine: we propose to know if "Member-States" or Municipalities can participate in true mixed corporations or if their participation in conjunction with private capital, does not put them only in the position of mere shareholders of an ordinary enterprise.

In Brazil, although mixed corporation are found in large scale, as instruments of the state action, we do not have, till today, a specific legislation for this kind of entity, which makes the proposition mentioned above more and more speculative.

Two basic arguments are used by those who are against the possibility presented in the initial item of this abstract:

1º) that the laws which authorize the criation or undertaking of mixed corporations are "lex specialis". These laws must obligatorily contain repeated rules of the commercial Law and therefore, are of exclusive competence of the Union;

2º) that the conception given to the mixed corporation by the "Decreto-Lei 200, 25/2/67", in its present text has excluded, implicitly, from their fields of performance the rendering of public services. Mixed corporation could only interfere in the economic domain, which is also exclusive of the Union.

In this dissertation, we try to highlight many aspects of mixed corporations, we try to emphasize, mainly, the aspects which have allowed us to refute the arguments presented above. We conclude that it is possible, in our country, for the "Member-States" and Municipalities to create or undertake corporations of this kind.

We also present the results of the research which has been carried out, on the mixed corporations existing in the Municipalities and in the State of Santa Catarina.

1.- INTRODUÇÃO

A crescente atuação do poder estatal nos campos da atividade e economia privadas é, sem dúvidas, hoje em dia, um dos fenômenos mais frequentemente assinalados pelos estudiosos do direito público e, em especial, do direito administrativo moderno, chegando a ser apontado, inclusive, como índice da evolução por que vem passando, nas últimas décadas, a concepção jurídico-política do Estado.

As novas necessidades engendradas por esse apetite intervencionista do Estado contemporâneo nos domínios da economia, criaram novas figuras societárias, entre elas, as chamadas sociedades de economia mista, sobre as quais muito há para ser estudado e analisado.

No Brasil, o declínio das sociedades de economia mista, vaticinado, no começo dos anos cinquenta, em estudo de grande repercussão elaborado pelo Ministro BILAC PINTO (1) coincidiu com o início de uma fase de florescimento dessas entidades, tanto que, de umas poucas que tínhamos, passamos a possuir um vultoso elenco.

Em trabalho publicado em 1971, o Ministro THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (2) já dava como uma das conclusões que a "alta cotação das ações das sociedades de econo-

(1) PINTO, Bilac, "O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas", in R.D.A. vol. 32, pags. 1 a 15;

(2) CAVALCANTI, Themistocles Brandão, "Sociedades de economia mista - Sua natureza - Seus problemas", in R.D.A. , vol. 103, pag. 15;

mia mista no mercado financeira indica o fortalecimento de sua economia e o seu sucesso", enquanto que em 1976, em declarações prestadas à imprensa nacional, o Ministro REIS VELOSO, do Planejamento, afirmava que das 1.000 maiores empresas que operavam no Brasil, 122 eram estatais.

As sociedades de economia mista têm sido muito discutidas em nosso País, não só quanto às conveniências ou inconveniências de sua utilização pelo Estado, mas também em relação a vários de seus aspectos jurídicos.

Para alguns o intervencionismo estatal através das empresas governamentais, entre as quais as mistas, é altamente benéfico para o desenvolvimento da nossa economia, não só como atividade suplementar à iniciativa privada, mas, principalmente, pela segurança que aquelas empresas representam na concorrência com as multinacionais.

Outros, entretanto, são totalmente contrários à estatização da economia, por entenderem que as empresas estatais, juntamente com as multinacionais, sufocam a iniciativa privada nacional, como ainda, por entenderem totalmente incompatíveis, economia fortemente estatizada e regime democrático.

A legislação brasileira é clara quanto à forma de organização econômica que deve ter o País, pois todas as nossas Constituições têm estabelecido caber à iniciativa privada o papel de principal agente econômico e ao Estado a função de estimulá-la e apoiá-la, explorando diretamente atividades econômicas apenas em caráter suplementar.

A realidade, entretanto, contradiz as sistemáticas profissões de fé privatistas dos governantes brasileiros, em especial, dos posteriores a 1964, bastando verificar-se que há no Brasil, já, quase mil empresas estatais, que vêm se multiplicando, aceleradamente, desde os anos 60.

Oficialmente, foram criadas para descentralizar e dinamizar a administração pública, havendo necessidade, entretanto, de que se observe se essa intenção corresponde à realidade exibida pelos números, pela história dessas empresas e por seus efeitos sobre a economia.

O fenômeno da estatização, porém, não se esgota na contradição formal entre fatos e intenções, tendo, ao contrário,

ligação direta com uma questão vital para a nação: o rendimento de seus esforços pelo desenvolvimento econômico.

Enfim, não seriam esses esforços melhor recompensados caso coubesse à iniciativa privada o papel predominante que a lei lhe atribui e os governantes proclamam? Não se obteria melhor rendimento caso se criassem condições para o afluxamento do espírito empreendedor privado nacional?

A intervenção estatal na economia é, sem dúvidas, importante e até necessária em certas condições. Inquietante, entretanto, tem sido a verificação de excessos nessa intervenção, o que tem alimentado sobremaneira os debates nesse campo, levando os estudiosos constantemente a proclamar que estamos vivendo, no Brasil, "um capitalismo de Estado", ou então, o fenômeno da "estatização da economia" ou da "privatização do Estado".

No campo do Direito, então, as divergências em torno das mistas se desdobraram em vários segmentos.

Entre inúmeras controvérsias sempre se dividiram os juristas brasileiros, principalmente, quanto à natureza jurídica das sociedades de economia mista; necessidade ou não de sua criação por lei; montante da participação estatal no capital social; participação estatal na administração da empresa; possibilidade ou não de sua criação pelos estados-membros e municípios; sua submissão ou não ao regime legal das licitações; etc.

E, tais divergências, chegam hoje, até a conceituação e natureza jurídica das subsidiárias das economias mistas, que ultimamente vêm proliferando em nosso País.

Com o recente advento da Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976 (nova lei das sociedades anônimas) acendeu-se a discussão também, sobre o acerto ou não do legislador ao incluir no corpo daquele diploma legal, dispositivos de disciplina das sociedades de economia mista que, para alguns, deveriam ter regulação própria.

Procuramos, neste trabalho, dar ênfase a um aspecto jurídico do tema, percorrendo especificamente sobre a criação pelos Estados-membros e Municípios, de verdadeiras sociedades

de economia mista, matéria bastante controvertida, conforme poderá ser verificado ao longo deste estudo.

Com o intuito de criar ambiente propício para tratamento do ponto fulcral do trabalho, entendemos necessário estabelecer como "pano de fundo", abordagens sobre a origem histórica das sociedades de economia mista; seu surgimento e evolução no Brasil; rápido enfoque de direito comparado; posição das referidas entidades no direito brasileiro, antes e depois do Dec.-Lei 200; culminando com uma apresentação da realidade Catarinense sobre economias mistas, tanto no âmbito estadual como no municipal.

A metodologia empregada calcou-se, integralmente, no uso das seguintes técnicas de pesquisa:

- a) pesquisa bibliográfica ampla, que foi a base geral do trabalho face suas peculiaridades, indicada no texto e identificada em anotações de rodapé e em relação final;
- b) levantamento de dados referentes à criação, funcionamento, objetivos sociais, áreas de atuação, etc., de sociedades de economia mista existentes em Santa Catarina, feito junto a Administração Estadual e às Prefeituras dos 197 Municípios Catarinenses.

A bibliografia, dados e demais documentos levantados, foram devidamente ordenados, classificados, analisados e criticados, sendo que, na redação final do trabalho, foi utilizado o método descritivo.

2.- ORIGEM HISTÓRICA DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

O declínio do Estado liberal que emergira da Revolução Francesa e que predominara durante o Século XIX, fez surgir o Estado intervencionista.

O sistema liberal preconizava, em síntese, a liberdade absoluta do indivíduo, no que concerne à busca do seu próprio interesse, desde que não violasse as leis e a justiça, fundamentando-se essa liberdade, nas leis criadas pelo sistema e que faziam funcionar a vida econômica e social da época: lei da livre concorrência (à qual estavam submetidos tanto a formação do preço das coisas, como o valor do salário); lei do interesse individual (princípio hedonista) e lei da população (de Malthus).

Era o chamado "estado gendarme", a manifestação da pitoresca máxima, que caracterizava o período, do "laisser faire et laisser passer, le monde va de lui même..."

Tendo como finalidade a não-intervenção estatal na vida econômica e social, limitava-se o Estado liberal à manutenção da paz interna e externa, já que entendia que a intervenção não traria nenhum benefício à eficiência que o próprio Estado desejava ter, e muito menos ao indivíduo, que para os liberalistas, era o único capaz de fazer funcionar o sistema, não só porque era o "motor da vida social" mas também porque entendiam que somente visando seu próprio interesse ele produziria satisfatoriamente.

E, de forma diferente passou a ser entendido e praticado pelo Estado intervencionista, que surgiu visando

solucionar os problemas sociais que se criaram pelos excessos do liberalismo econômico.

Na concepção do Estado intervencionista, integrou-se o entendimento de que ele deveria atuar sempre onde fosse preciso, para, dessa forma, propiciar melhores condições de vida para todos e servir melhor aos interesses nacionais.

Onde quer que se visasse o bem estar geral do povo era preciso que o Estado interviesse com seu poder e seus recursos, para corrigir distorções, minorar os desníveis sociais e possibilitar condições de vida condignas para as populações.

A progressiva intervenção estatal nos campos social e econômico, experimentada desde então, mais rapidamente se intensificou e se generalizou a partir da conflagração mundial de 1914/1918, estendendo-se até os dias atuais.

Como bem acentuou CRETELLA JUNIOR (3) não se tem tratado apenas daquele tipo de intervenção, repressiva ou preventiva, manifestada através das diversas modalidades do poder de polícia, que ocorre a todo instante quando o Estado se locomove para coibir abusos dos particulares, mas sim de outro tipo de intervenção que tem levado o Estado até a ingerência no campo econômico, "privatizando-se", desinvestindo-se de suas prerrogativas especiais, para operar com o particular, na qualidade de acionista, industrial, diretor.

Detectou-se como principais causas desse intervencionismo, o rápido e extraordinário desenvolvimento da grande indústria, desde o final do século passado; o imprevisto aumento das atividades econômicas do Estado durante as duas grandes guerras mundiais; o crescimento e complexidade das necessidades públicas, a par da agravação, correlativa, dos problemas sociais, resultantes da crise econômica geral e de suas múltiplas conseqüências.

(3) CRETELLA JUNIOR, José, "Sociedade de Economia Mista no Brasil", in R.D.A., vol. 80, pags. 33 e 34;

Inicialmente, antes mesmo da 1ª. Grande Guerra, a atuação estatal manifestava-se apenas através do instituto da concessão de serviço público, consistente no ato de confiar, durante certo prazo, a gestão de um serviço público a um empresário particular que, colaborando com a administração, submetia-se ao controle dela, no que se refere à qualidade, à extensão do serviço e à sua remuneração.

Tendo logrado êxito considerável, a concessão de serviços públicos foi, de uma forma geral, adotada por todos os países civilizados, principalmente para a exploração de certos serviços considerados de interesse público, tais como os relativos a comunicações ferroviárias, transporte coletivo urbano, energia elétrica, telefones, abastecimento e distribuição de água, etc., que no regime liberal estavam em mãos dos particulares.

O regime de concessões trazia para o Estado a grande vantagem de poder prestar serviços públicos essenciais sem a necessidade de investir recursos próprios e, sobretudo, sem correr os riscos econômicos de toda exploração industrial.

Tais vantagens, entretanto, desapareceram à medida que os contratos de concessão passaram a adotar as cláusulas de "garantia de juros" e a aplicar a "teoria da imprevisão", criando-se assim, uma associação financeira lesiva ao Poder Público concedente, que passava a ficar privado dos benefícios eventuais e obrigado a participar dos prejuízos da exploração do serviço concedido.

Com o declínio que o instituto da concessão experimentou, desde então, passou-se a procurar novas fórmulas que viabilizassem o intervencionismo estatal.

Uma delas surgiu após 1º Conflito Mundial, baseada em experiência já exitosa em países da Europa, principalmente na Alemanha, que, para aquele fim, utilizavam-se de empresas criadas com a comunhão de capitais públicos e privados.

Essa nova fórmula de descentralização funcional

que a atividade estatal adotou, não teve a designá-la, nos vários países em que foi empregada, uma terminologia uniforme, razão porque tais empresas ficaram conhecidas na Alemanha como "gemischt-wirtschaftliche Unternehmung"; na França como "entreprises d'économie mixte", "sociétés mixtes", "entreprises semi publiques" ou "actionariat des collectivités publiques"; na Itália como "società anonima mista", "società mista", "società di Stato e di enti pubblici" ou "imprese private in mano pubblica"; na Bélgica como "organisme public d'économie mixte"; nos países de língua espanhola, como "entidades mistas", "sociedades comerciales públicas" ou "empresas semi-públicas"; no Brasil e em Portugal, enfim, como "sociedades de economia mista" e "entidades de economia mista".

Alguns autores remontam ao Século XV para identificar a origem das economias mistas, considerando antecedentes históricos delas, as Companhias Holandesas e Portuguesas que, nos Séculos XV e XVI corporificavam investimentos da Coroa na constituição, pelo Estado, de empresas de fins econômicos, destinadas a alcançar, através da conquista dos mares e terras desconhecidos, novas fontes de suprimento para os mercados europeus, conforme CAIO TÁCITO (4).

Igualmente a França, Espanha e Inglaterra criaram companhias de comércio que existiram até o Séc. XVIII.

Portanto, as Companhias das Índias Ocidentais e das Índias Orientais, podem ser consideradas as precursoras daquelas sociedades. Na ocasião tinham a denominação de companhias de comércio e eram coloniais. O Estado absolutista dava-lhes existência e concedia-lhes favores e privilégios.

Há autores, entretanto, que vão mais além, situando a origem das mistas nas atividades dos imperadores romanos, através das manufaturas reais e na antiguidade egípcia com a exploração dos papiros e do carvão; na França são mencionadas, ainda no "ancien régime", as manufaturas reais,

(4) TÁCITO, Caio, "Controle das Empresas do Estado", in R.D. A., vol. nº 111, pags. 1 a 9;

das quais, entre as mais importantes constam a de Sèvres e de Gobelins, bem como, já no Séc. XIX o Banco da França e as explorações das minas, como nos dá conta CHENOT BERNARD (5).

Mas, na verdade, destaca VENÂNCIO FILHO (6), a característica em exame, do Poder Público como agente econômico, difere fundamentalmente dos tipos de atividades exercidas anteriormente.

Para tal afirmação ele baseia-se mais uma vez em BERNARD (7), para quem "a primeira lição que se pode retirar desta rápida visão do passado é que aí nada existe que possa ser comparado às instituições de hoje. A intervenção do Estado toma sempre a forma do Poder. Ora, é toda uma civilização com sua história, sua religião, suas idéias e suas técnicas que dão ao Poder sua moldura e sua significação. A empresa pública no antigo Egito ou de Roma só pode ser compreendida nas perspectivas de uma teoria teocrática do Governo e no âmbito de uma economia ainda elementar. Como falar no antigo regime francês de empresas nacionalizadas, quando a idéia mesma de nação não recebeu ainda o seu significado moderno?"

"É preciso", continua, "não se levar por falsas analogias nem procurar num passado demasiadamente longínquo as bases de uma revolução quase contemporânea. Para encontrar os antecedentes da política de nacionalização, é necessário esperar o fim desse longo século de liberalismo que só terminou em 1914. Os serviços industriais e comerciais diretamente geridos pela coletividade pública eram poucos numerosos, e se uma rede de estradas de ferro do Estado foi constituída é um pouco ao acaso de acidentes sucessivos".

Na realidade, as sociedades de economia mista propriamente ditas, só começaram a prosperar a partir da 1ª. Guerra Mundial, particularmente na Alemanha, onde alguns buscam sua origem em sociedades criadas pelas municipalida

(5) BERNARD, Chenot, citado por Alberto Venâncio Filho, in "A intervenção do Estado no domínio econômico", Fund. Getúlio Vargas, Rio, 1ª. edição/1968, pag. 373;

(6) VENÂNCIO FILHO, Alberto, obra citada, pag. 374;

des para a exploração de serviços locais, a primeira das quais, segundo VENÂNCIO FILHO (8) foi a "Rhein-Westphalishe Electrizitätsweke - AG (R.W.E.)" de Essen, em 1901, embora o mesmo autor destaque que MARIONÉ aponta o aparecimento já em 1877, na Bélgica, da "Sociedade Anônima de Banhos de Bruxelas".

Diz J. HAMEL (9) que quando os franceses entraram em Strasburgo em 1918, encontraram uma sociedade de economia mista mantida pela municipalidade, por órgãos territoriais alemães e por particulares, para a exploração dos serviços de eletricidade, copiando o modelo.

Na França destacou-se, de início, a "Sociedade Nacional de Investimentos", sociedade de economia mista na qual o Estado depositou todas as ações que recebeu dos particulares em decorrência da transformação para esse tipo de título, do "imposto de solidariedade" criado em 1945 para a reconstrução do país, após a libertação do território francês.

Posteriormente vieram os franceses a criar várias economias mistas, entre as quais, no campo dos transportes, a "Sociedade Nacional das Estradas de Ferro", a "Cia. Geral Transatlântica", a "Cia. de Transportes Marítimos" e a "Air France"; na área das construções aeronáuticas, a "Sociedade Nacional de Estudos e Construções - SNECMA"; as sociedades petrolíferas "Cia. Francesa de Petróleo" e a "Cia. de Petróleo da Aquitânia", para citar apenas essas.

Por outro lado, é de 1908 a criação na Inglaterra da "Port of London Authority" e, posteriormente, a nacionalização da "British Broadcasting Corporation - BBC", conforme aponta EROS ROBERTO GRAU (10).

(7) BERNARD, Chenot, citado por A. Venancio Filho, obra e pag. citados;

(8) VENANCIO FILHO, Alberto, obra e pag. citados;

(9) HAMEL, J., "A organização das sociedades de economia mista na França", in R.D.A., vol. 52, pags. 539 e 540;

(10) GRAU, Eros Roberto, "Considerações a propósito das sociedades de economia mista", in R.D.P., vol.17, pags.125 e 126;

Os autores argentinos reinvidicam para a sua pátria a primazia da criação da primeira economia mista na América Latina, argumentando com o seu Banco Nacional, criado em 1826. No entanto, há que se atentar para o fato de que o Banco do Brasil S. A. é de criação anterior, através do Alvará do Príncipe Regente de 12/10/1808, tendo seus serviços instalados em 11/12/1809.

3.- O SURGIMENTO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL

Fenômeno de proporções mundiais, inerente à democracia providencialista que vivifica em nosso País - assim entendida como a democracia econômica e social, terceira opção, que está colocada em ponto equidistante entre as democracias liberal e igualitária, na lição de FERREIRA FILHO (11) - o intervencionismo estatal também se manifestou no Brasil.

Aqui igualmente foi adotado, a princípio, o sistema de concessão do serviço público, para então, numa segunda etapa, utilizar-se, simultaneamente, das concessões e dos demais instrumentos da ação estatal, entre os quais as sociedades de economia mista.

Num rápido retrospecto da evolução do intervencionismo estatal no Brasil, baseados, principalmente, nas lições de VENÂNCIO FILHO (12) e ALBUQUERQUE MELO (13), vamos verificar que nós não tivemos um liberalismo marcante e, pelo menos até a segunda metade do Séc. XVII, o Estado teve função restrita na economia.

Vivemos, até o Séc. XIX, num regime de servidão colonialista que condicionou nossas instituições políticas e econômicas a um modelo oriundo da metrópole, que, desde o Séc. XVI, não se manteve condizente com a realidade européia.

A vinda da família real transferiu para cá a administração portuguesa, que nos trouxe grandes benefícios, inclusive um surto de desenvolvimento, mas, a máquina administrativa, que precisaria ser reformulada, não foi, permanecendo absoluta, devido ao clima pacífico de nossa Independência.

(11) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, "Curso de Dir. Constitucional", Saraiva, S.P., 4a. ed./1973, pag. 321;

(12) VENÂNCIO FILHO, Alberto, obra citada;

(13) MELO, Celso Albuquerque, "Intervenção do Estado no domínio econômico", Editora Rio, 1973;

dência, em 1822.

A Constituição de 1824 estabeleceu o Poder Moderador que, através da estabilidade, contribuiu para o desenvolvimento econômico do Séc. XIX, quando então o País passou de uma economia agrária escravocrata a um início de organização de atividades industriais e de serviços públicos.

A intervenção estatal no domínio econômico, no período Imperial, ocorria através das tarifas alfandegárias, tanto que o Barão de Mauá já clamava contra o intervencionismo e contra o papel tutelar do Governo. O Estado, nessa ocasião, já intervinha no comércio e na indústria e a iniciativa privada não existia "fora da caixa do Tesouro" contra o que se insurgiam os republicanos de 1870.

A Constituição do Império não incluía disposições, de forma sistematizada, sobre a ordem econômica, mas já havia a preocupação com o "bem estar" da Nação.

Proclamada a República em 1889, tivemos a Constituição de 1891 que mantinha o Estado afastado das atividades econômicas. Essa Constituição, na verdade, ainda cultuava o liberalismo, sob a influência da Constituição Norte-Americana de 1787 e, se absteve de intervir na ordem econômica, pois o básico era superar o atraso econômico através do incentivo à empresa privada e da defesa do mercado interno através de tarifas protecionistas, visando atrair capitais estrangeiros para o Brasil. Dispunha que a competência da União se limitava à instituição de bancos emissores e à criação e manutenção das alfândegas, remetendo para lei ordinária o direito da União e Estados legislarem sobre a viação férrea e navegação interior e, numa incipiente manifestação de intervencionismo estatal, determinava que a navegação de cabotagem seria feita por navios nacionais. Não dispunha nada sobre matéria trabalhista, o que estava condizente com a ideologia política da época.

Na primeira fase da República ainda reinava a agricultura, com a mão-de-obra livre a sustentá-la. O café era o principal produto e, assim, as primeiras manifestações intervencionistas do Estado na economia se deram a fim de proteger a exportação desse produto, mantendo seu preço al-

to e estável no mercado internacional. O "Convênio de Taubaté", firmado entre Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, deu mais notoriedade ao assunto, pois o Estado começou a intervir nessa matéria, já surgindo naqueles Estados-membros, algumas pessoas jurídicas de direito público (entes com características autárquicas para fiscalização dos preços mínimos e controle da produção, conveniados) que obedeciam a sistemas de descentralização funcional e exerciam funções de serviço público.

A debilidade da União, nos setores onde deveria atuar, ficou bastante visível com o desenvolvimento econômico, sendo que, com o término da 1ª. Guerra Mundial e com os problemas emergentes, o Estado passou a intervir na vida econômica de forma mais eficaz, como demonstra a criação do "Comissariado de Alimentação Pública", através do Decreto nº 13.069 de 12/6/18.

Com a "revisão constitucional de 1926" tentava-se ampliar as funções da União, dando ao Congresso Nacional a competência privativa para "legislar sobre comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público", conforme dispunha seu art. 34, nº 5.

Concentrados assim, mais poderes nas mãos da União, cresceu o intervencionismo estatal no Brasil, que não chegou a ter a eficiência exigida pelos anseios sociais da época, tendo em vista o reforço que obtiveram as oligarquias estaduais e a manutenção do "coronelismo".

A crise de 1929 e o demoramento do sistema de defesa do café, seguidos da manutenção da taxa de câmbio, fizeram com que a República Velha entrasse em agonia, suscitando-se, com a Revolução de 1930, o desejo de novas formas de organização política e social, tanto que foi tentada a introdução de mudanças na ordem sócio-econômica, com a inclusão de um capítulo denominado "Da Ordem Econômica e Social", no corpo da futura Constituição.

A Constituição de 1934, deixou de lado a ortodoxia da Carta anterior, adotando uma concepção sociológico-democrática do Direito e do Estado, calcada, principalmente, na Constituição Alemã de Weimar e sob a influência dos aba-

los sociais provocados pela 1a. Guerra. Abandonou a democracia liberal, instaurando no País a democracia social, facultando ao Governo ampla intervenção no campo econômico. Instituiu o Ministério e a Justiça do Trabalho, a nacionalização de empresas, o salário mínimo, o sindicalismo, a limitação de juros, etc.

Na crista de um golpe de Estado intensamente influenciado pelas tendências autoritárias em voga na Europa, foi outorgada a Constituição de 1937, que modificou a organização dos poderes do Estado, instituindo um regime político autoritário e o regime cooperativo. Pretendia-se que as cooperativas ficassem "sob a assistência e proteção do Estado", visando "suprir as deficiências da iniciativa privada e coordenar os fatores de produção" (art. 135), tudo tendo como base o Conselho de Economia Nacional que promoveria a organização corporativa da economia brasileira, o que, a final, não foi posto em prática pois a única preocupação era o fortalecimento do Poder Executivo.

O período concomitante e posterior à 2a. Guerra Mundial, registrou um grande avanço da intervenção estatal no Brasil, já que as ameaças resultantes da depressão mundial dos anos 30, levaram o Estado a desempenhar destacado papel na economia. No plano administrativo começaram a multiplicar-se as autarquias, às quais se deve, a par da modernização da máquina administrativa, o controle de importantes setores da economia, além do café, açúcar, mate, sal, pinho, pesca e marinha mercante.

Foram criados os Conselhos Técnico para fornecer ao Estado os conhecimentos necessários para as tomadas de decisões e, o Departamento Administrativo do Serviço Público, útil na racionalização da máquina administrativa. Produziu o Estado Novo, nesse sentido, uma grande quantidade de leis e decretos-leis.

Em 1942, culminando grande campanha nacionalista, foi criada a Companhia Vale do Rio Doce, hoje a principal

exportadora de minério de ferro do Brasil, seguindo-se, em 1943, a criação da Fábrica Nacional de Motores e a Fábrica Nacional de Álcalis, que coroaram o esforço de industrialização, com a criação da Usina de Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro.

A redemocratização de 1945 trouxe a Constituição de 1946, que buscou seu ordenamento jurídico na Constituição Norte-Americana de 1787, na Francesa de 1848 e na Alemã de Weimar de 1919, tanto que PINTO FERREIRA (14) afirma que "do sistema ianque derivaram as regras de descentralização, com o federalismo e o municipalismo; do sistema francês de 1848 defluiu os princípios cardeais do nosso presidencialismo: e da Carta de Weimar originaram-se as bases da democracia social e intervencionista, oposta ao liberalismo econômico."

A Carta de 1946 reafirmou a admissibilidade da intervenção no domínio econômico, mediante lei especial e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mas subordinados ao interesse público e à garantia dos direitos fundamentais. O aumento do intervencionismo estatal encontrou, entretanto, o Estado sem condições de satisfazer suas necessidades, nascendo daí um crescimento na descentralização funcional e de serviços e a tentativa de racionalizar o intervencionismo através de um planejamento e de uma programação do desenvolvimento econômico.

Na década de 50 os acontecimentos de maior destaque foram a criação, em 1952, da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, resultado dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o nascimento, em 1953, da sociedade de economia mista Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, coroando intenso movimento de opinião pública.

O sistema federativo tornou-se cooperativo, ampliando-se a competência da União para discriminação de rendas e subsídios federais aos Estados e, apesar da vedação cons-

(14) PINTO FERREIRA, Luiz, "Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno", Rev. dos Tribunais, 5a. ed., 1971;

tante da Constituição de 1946 (art. 36, § 2º) para a delegação de poderes, o que ocorreu na prática, foi que, sob várias e novas formas, o Estado passou a intervir cada vez mais na economia.

Os anos 60 consolidaram a opção industrial brasileira e mantiveram a tônica intervencionista, sendo que, no plano administrativo, destaca-se a criação de "holdings" - surgiu a ELETROBRÁS e constituiu-se o "Grupo PETROBRÁS"-reunindo, sob um comando unificado, várias empresas estatais do mesmo ramo. A empresa pública Banco Nacional da Habitação - B.N.H. foi o novo órgão criado e que, com os recursos volumosos do F.G.T.S. logo se transformou em poderosa agência financeira.

A inclinação pela intervenção do Estado acentuou-se a partir de 1964.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, reafirmaram o princípio da intervenção no domínio econômico, autorizando, através seu art. 163, a monopolização, pela União, de industria ou atividade, sempre que isso for indispensável à segurança nacional ou desde que seja preciso para o desenvolvimento eficiente de qualquer setor da economia, enquanto que, o art. 170 e seu § 1º admitem a organização e exploração, diretamente pelo Estado, de atividades econômicas, embora, apenas, em caráter suplementar à iniciativa privada a quem afirmam competir, preferencialmente, tais atividades.

Em seu art. 160 está expresso que a ordem econômico-social visa realizar o desenvolvimento do Brasil, tendo por base a repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

E, atualmente, constata-se no Brasil uma crescente intervenção estatal no domínio econômico, utilizando-se como instrumento para tanto, entre outros, as sociedades de economia mista, como já tivemos oportunidade de assinalar.

A identificação da primeira sociedade que, no Brasil, assumiu as características de economia mista, é matéria sujeita a alguma controvérsia.

A grande maioria dos autores, entretanto, afirma ver no Banco do Brasil S.A., criado em 1808 por Alvará do Príncipe Regente, conforme antes registrado, a primeira entidade em nosso País, com aquelas características.

Transportando-nos para a década de 40, vamos encontrar a criação de várias dessas sociedades, tais como, a Cia. Siderúrgica Nacional, em 1941, e as já citadas Cia. Vale do Rio Doce em 1942, a Fábrica Nacional de Motores e a Cia. Nacional de Álcalis, ambas em 1943.

A década de 50 registra a criação, em 1953, da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS.

São dos anos 60 os surgimentos, em 1961, das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS e da Cia. de Navegação Lloyd Brasileiro - CNBL; do Banco do Nordeste do Brasil - BNB e da Industria Carboquímica Catarinense S.A. - ICC (ex-Siderúrgica de Santa Catarina S.A.) em 1962; do Banco da Amazônia S.A. - BASA em 1966 e, em 1969, da Empresa Brasileira de Aeronáutica - EMBRAER e da Empresa Brasileira de Filmes - EMBRAFILME.

Nos anos 70 foram ainda criadas, em 1972 a Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS, líder de um enorme complexo que conta com a Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL e uma série de empresas localizadas nos Estados e ligadas à área de telecomunicações; em 1973 a Siderurgia Brasileira S.A. - SIDERBRÁS e, em 1974, a Empresas Nucleares Brasileiras S.A. - NECLEBRÁS.

Destaque-se também a criação, em 1939, do Instituto de Resseguros do Brasil - IRB e, em 1943, da Rede Ferroviária Federal S.A., sociedades de economia mista sobre as quais muitos divergiram às épocas de seus surgimentos, pois nelas queriam ver, face às leis criadoras, autênticas empresas públicas.

A enumeração aqui feita, evidentemente não abrangeu todas as economias mistas criadas no País, uma vez que nosso intuito foi, tão somente, destacar as de maior importância, dada a missão que lhes foi conferida e o vulto de seus respectivos capitais.

4.- UM ENFOQUE DE DIREITO COMPARADO

Não é tarefa fácil definir as sociedades de economia mista, divergência nutrida entre os autores desde o surgimento dessas sociedades.

Num ponto, apenas, não há discrepância na opinião dos estudiosos: a participação das pessoas públicas e privadas na constituição do capital, circunstancia, afinal, que gerou a expressão identificadora daquelas entidades.

Pareceu-nos, todavia, de mais alta importância que, antes de analisarmos as economias mistas à luz do direito brasileiro, fizessemos rápida incursão ao direito comparado, procurando verificar, através das manifestações de renomados administrativistas forâneos, dos quais sofremos grande influência, como a matéria tem sido entendida em seus respectivos países.

Para o Mestre alemão FRITZ FLEINER (15) a expressão economia mista não designa uma noção jurídica, somente significa que o capital e os fundos públicos se reuniram para a exploração de uma empresa econômica.

Seu compatriota ERNST FORSTHOFF (16) entende que a empresa de economia mista não pertence ao âmbito institucional da administração, mas sim à vida econômica em geral,

(15) FLEINER, Fritz, "Droit Administratif Allemand", 1933, pags. 82/83, citado por ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA, in "As sociedades de econ. mista e as empr. públicas, como instrumento jurídicos a serviço do Estado", R.D.A. nº 60, pag. 6;

(16) FORSTHOFF, Ernst, "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, Madrid/1958, pag.669;

sendo que, do ponto de vista do Direito Administrativo só se pode estudá-la quanto à influência que exerce em sua gestão o órgão administrativo participante, em virtude dos direitos sociais que o correspondem. O caráter peculiar de economia mista dessas empresas, arremata, é exatamente a possibilidade dessa influência ou, mais exatamente, da participação na direção empresarial e não, somente, a participação no capital.

Na França, para ANDRÉ DE LAUBADÈRE (17), "a sociedade de economia mista, é uma sociedade anônima na qual o Estado (ou qualquer outra coletividade pública) é acionista ou obrigacionista. Essa participação financeira pública sob a forma de ações ou obrigações, constitui a originalidade e comanda seu regime."

Já MARCEL WALLINE (18) mostra que a "empresa de economia mista se distingue pelo fato de que, do ponto de vista jurídico e formal, é uma sociedade e, pois, uma pessoa jurídica de direito privado, ao passo que, do ponto de vista econômico e financeiro, o capital que a constitui é fornecido, parte pelo Estado, parte por outras pessoas públicas ou privadas, de tal modo que seu conselho de administração reúne altos funcionários que representam o Estado e, outros administradores que representam outras tantas contribuições ao capital, sendo que estes últimos podem pertencer ao mundo dos negócios."

RAYMOND RACINE (19) distingue entre as sociedades de economia mista de formação espontânea (participação pública majoritária ou minoritária ou igual à participação privada) e as sociedades de economia mista instituídas por decreto, com participação pública majoritária ou minoritária.

(17) LAUBADÈRE, André de, "Droit Administratif", Librairie Generale de Droit e de Jurisprudence, Paris/1953, pag. 602;

(18) WALLINE, Marcel, "Précis de Droit Administratif", Editions Montchrestien, Paris/1969, pag. 507;

(19) RACINE, Raymond, citado por WALTER T. ALVARES, in "As sociedades de economia mista", R. D. A. vol. 38, pag. 21;

Enquanto RIPERT (20) por sua vez observa que se torna necessário recorrer à lei sempre que se deseja criar a sociedade de economia mista. Para esse objetivo distingue duas grandes classes de leis: umas determinando que na sociedade a ser constituída o Estado será acionista ou administrador, ou os dois ao mesmo tempo: e outras criando sociedades de tipo especial, com tantas particularidades que, cada sociedade torna-se única em seu gênero.

O espanhol SABINO ALVAREZ-GENDÍN (21) informa que "uma das formas de prestação de serviços públicos é o regime de empresas mistas ou industrializadas. A Administração no regime da empresa mista, participa na prestação dos serviços públicos como qualquer particular, pois ela constitui uma sociedade anônima ou de responsabilidade limitada, como as que são organizadas pelos particulares, emite ações reservando para si algumas em troca do numerário ou móveis que transferiu para a instalação da entidade ou mantém algumas dessas ações consigo, pelo direito que tem de regalia e de utilizar a exploração em monopólio e, o resto delas, lança à circulação para que as tomem os particulares".

No direito português, as sociedades de economia mista são espécies do gênero "sociedades de interesse coletivo", lado a lado com as "sociedades concessionárias" e com as "sociedades que exploram atividade em regime exclusivo" (ou com privilégio ou benefício concedido por lei especial), como nos dá conta o Professor MARCELO CAETANO (22):

Segundo aquele Mestre luso, "quando nos próprios estatutos da sociedade se consagra a associação do capital público ao capital privado, com a respectiva projeção na gerência dos dois capitais associados, diz-se que a sociedade é de economia mista", que ele conceitua como sendo as "sociedades em que o Estado ou outra pessoa coletiva, de

(20) RIPERT, citado por WALTER T. ALVARES, obra citada, pag. 20;

(21) ALVAREZ-GENDÍN, Sabino, "Tratado General de Derecho Administrativo", Bosch-Casa Editorial, Barcelona, vol. I, pags. 513 e 514;

direito público, se associa com particulares no próprio ato de constituição da sociedade ou em todo o caso por ato que se integra no pacto social, juntando capitais privados e públicos e organizando a gerência com representantes dos dois setores."

Na América Latina, o argentino RAFAEL BIELSA (23) conhecido como ferrenho adversário das economias mistas, entende que fora do sistema de concessão dos serviços públicos, não resta outra alternativa ao Estado, que recorrer à "prestação direta".

Para ele, "as empresas de serviços públicos ou industriais, chamadas mistas ou de economia mista, têm uma configuração jurídica variável (pois ela depende de seu regime legal)". Afirma que no direito argentino essas empresas devem ser consideradas, principalmente, privadas, pois a lei argentina nº 12.962 coloca-as na abrangência do Código de Comércio. Apesar do argumento de que o dominante da instituição é a colaboração financeira dos particulares ou administrados, com a Administração Pública, entende que esta não pode nem deve ser um simples acionista, pois isso seria renunciar à sua missão jurídico-social, no que se refere à prestação de serviços públicos, por isso ela deve manter em suas mãos o poder de controle. Sob o argumento de que o Estado sendo mero acionista prevalece para a instituição o caráter de pessoa de direito privado, mas quando ela concorrer para formar a entidade como Poder Administrador, aí sim, ela configura-se como ente autárquico, diz que a determinação do caráter, da índole jurídica dessas entidades, depende de seus elementos constitutivos essenciais.

Outro argentino, JOSÉ CANASI (24) mostra-se francamente favorável às economias mistas, por entender conveniente o sistema, pois, como elas, o Estado pode realizar

(22) CAETANO, Marcelo, "Manual de Direito Administrativo", Forense/Rio/1975, 1a. ed. Brasileira, Tomo I, pags.376 a 379;

(23) BIELSA, Rafael, "Derecho Administrativo", La Ley Soc. Anonima Editora, B.Aires/1964, vol.I, pags.499 a 501;

uma administração mais econômica na realização de um serviço público, além de assegurar a segurança e o controle que se fazem necessários. Diz que "essas sociedades são pessoas de direito público ou privado, segundo seja a finalidade a que se propõe sua constituição. Trata-se de uma configuração societária sumamente discutida na doutrina." Conclue afirmando que uma sociedade de economia mista é formalmente criada por lei para a prestação de um serviço público comercial ou industrial, ou explorações de natureza análoga, apresentando caráter jurídico de atividades privadas com fins públicos, em cujo sentido sua natureza jurídica poderia ser comercial ou civil, conforme o caso.

MIGUEL S. MARIENHOFF (25), argentino também, explica e justifica plenamente a participação do Estado para a formação das mistas. Define-as como a sociedade "que se forma pelo Estado e particulares ou administrados para exploração de atividades industriais ou comerciais, serviços públicos dessa natureza ou outra atividade de interesse geral e cuja administração se realiza mediante um organismo em que estejam representadas as duas categorias de sócios", daí destacar como traços típicos e essenciais dessas entidades: a) a forma mista de aporte do capital: pelo Estado e pelos particulares: b) a intervenção de ambas as categorias de sócios na administração da entidade. Entende que elas são, geralmente, entidades de direito privado (abrangeção do Código de Comércio Argentino) e aí não interessam ao Direito Administrativo, ocorrendo o oposto, quando elas exercem atividades "de interesse geral" pois, então, são pessoas de direito público.

O uruguaio ENRIQUE SAYAGUÉS LASO (26) demonstra acompanhar esse entendimento, que já podemos afirmar amplo

(24) CANASI, José, "Derecho Administrativo", Editiones DE-PALMA, B.Aires/1972, vol. I, pags. 438 a 448;

(25) MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", Abeledo-Perrot, B.Aires, 1a. ed., vol. I;

(26) LASO, Enrique Sayagués, "Tratado de Derecho Administrativo", Talleres Gráficos Barreiro Y Ramos S.A., Montevideo/1972, 2a. ed., vol. I, pags. 241 e 242;

e universal, quando afirma que as economias mistas são "instituições cujo capital se integra com contribuições de pessoas públicas e privadas e em cuja administração atuam ambas por meio de representantes designados de maneiras diversas."

No mesmo sentido o colombiano EUSTÓRGIO SARRÍA (27) para quem "a empresa de economia mista é uma espécie de estabelecimento público. Constitui uma forma de descentralização funcional, própria para vincular a uma atividade de utilidade social comum, o capital e o esforço privados, que operando em conjunto com o capital oficial, deve alcançar os resultados desejados". Arremata afirmando que na empresa de economia mista, devem ser conjugados dois interesses: o do particular associado, que é um interesse de lucro mercantil, e, o do Estado, que é um interesse de serviço público ou social. O primeiro estará condicionado ao segundo, em grau suficiente para obter o equilíbrio necessário que permita o progresso da empresa.

No México, segundo informa GABINO FRAGA (28), a legislação vem aceitando, desde muito tempo, o sistema de associação do Estado com particulares, na formação de sociedades mercantis, sujeitas, em princípio, às normas do direito privado, nas quais o Estado é proprietário de parte do capital social e com certas faculdades na administração da empresa.

Assim, foi constituída a antiga "Cia. de Ferrocarriles Nacionales de Mexico S.A." e, na atualidade, multiplicam-se essas sociedades como forma de exploração dos serviços públicos e, em alguns casos, como afirma aquele autor, "à margem da Constituição, como meio de gestão de atividades que se consideram básicas para o desenvolvimento da economia nacional."

Continua afirmando que tais empresas, chamadas

(27) SARRÍA, Eustórgio, "Derecho Administrativo", Editorial Temis, Bogotá/1968, 5a. ed., pags. 223 a 225;

(28) FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrua S.A., México/1973, 15a. ed., pags. 405 a 407;

na legislação mexicana de "empresas de participación estatal", são as que, em legislações estrangeiras e na doutrina, se denominam de empresas de economia mista. Lei Mexicana de 29/12/70, estabelece que para os fins da própria lei são "empresas de participación estatal" as que satisfaçam, em resumo, os seguintes requisitos: a) 50% ou mais do capital social seja de propriedade do Governo Federal; b) na constituição do capital figurem ações de série especial que só podem ser subscritas pelo Governo Federal; c) o Governo Federal tenha a faculdade de nomear a maioria dos membros dos vários órgãos da administração. Essas empresas estão sujeitas ao controle e vigilância da "Secretaria del Patrimonio Nacional", por meio de auditoria permanente e de inspeções técnicas, independentemente das que exercem a "Secretaria de la Presidencia Y de Hacienda Y Crédito Público" em matéria de inversões e orçamento.

5.- AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NO DIREITO BRASILEIRO :

5.1.- Antes do Dec.-Lei 200 de 25/2/67

No Brasil não tivemos, até o advento do Dec.-Lei Federal nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, qualquer regulamentação legislativa para as economias mistas, merecendo, esse tipo de sociedade, até então, somente conceituação doutrinária.

Aliás, raros eram os países em que vigorava legislação especial sobre a matéria, destacando-se nesse sentido, a Lei Argentina nº 15.349 de 25/6/46 e o Código Civil Italiano, nos arts. 2.458 e seguintes.

No nosso direito positivo, apenas legislação esparsa fazia alguma referência às sociedades de economia mista, como que demonstrando reconhecer a sua existência, mas sem permitir que dela se extraíssem contornos nítidos que pudessem caracterizar aquelas sociedades.

Destacavam-se os dispositivos da Constituição Federal de 1946, arts. 48, I, "a" e "b" (incompatibilidades de deputados e senadores quando à celebração de contratos e exercício de comissão ou emprego, entre outras, com as sociedades de economia mista), 141, § 38 (permitia o uso da ação popular - regulamentada pela Lei 4.717 de 29/6/65 - para invalidar atos lesivos do patrimônio público e das economias mistas) e, 209, IV (suspensão do exercício do cargo ou função também de empregado de economia mista, durante o estado de sítio); bem como, mais recentemente, a Lei 4.137 de 10/9/62, que ao regular a repressão ao abuso do poder econômico, dispôs em seu art. 8º sobre a criação do CADE -

Conselho Administrativo de Defesa Econômica com atribuições, conforme seu art. 18, de exercer a fiscalização da administração de empresas, entre as quais as mistas, e, a Lei 4.150 de 21/11/62 que instituiu o regime obrigatório de observância às normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, também àquelas sociedades.

Porisso os nossos doutrinadores foram buscar sucedâneos nos mestres estrangeiros, alguns dos quais aqui já citamos e resumimos o pensamento, formando suas convicções, quanto aos elementos caracterizadores das sociedades em análise, da mesma forma controvertida como na doutrina alienígena.

Destacaram-se então, entre nós, os estudos elaborados por WALDEMAR FERREIRA (29), TEÓFILO DE AZEREDO SANTOS (30), WALTER T. ALVARES (31), ARNO SCHILLING (32), ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA (33), OSCAR SARAIVA (34), BILAC PINTO (35), LUIZ GASTÃO LEÃES (36), entre outros, publicados, os dois primeiros, na forma de monografias e os demais co-

-
- (29) FERREIRA, Waldemar Martins, "A sociedade de economia mista em seu aspecto contemporâneo", Max Limonad, São Paulo/1956;
 - (30) SANTOS, Teófilo de Azeredo, "As sociedades de economia mista no Direito Brasileiro", Forense, 1a. ed. , Rio/1964;
 - (31) ALVARES, Walter T., "As sociedades de economia mista", in R.D.A., vol. 38, pags. 20 a 28;
 - (32) SCHILLING, Arno, "Sociedade de economia mista", in R.D.A., vol. 50, pags. 36 a 46;
 - (33) PAIVA, Alfredo de Almeida, "As sociedades de economia mista e as empresas públicas como instrumentos jurídicos a serviço do Estado", in R.D.A., vol. 60, pags. 1 a 15;
 - (34) SARAIVA, Oscar, "Novas formas de delegação administrativa do Estado", in Rev. Forense, vol. 100, pag. 233;
 - (35) PINTO, Bilac, obra e pag. citados;
 - (36) LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros, "O conceito jurídico de sociedade de economia mista", in R.D.A., vol. 79, pags. 1 a 22;

mo artigos, principalmente nas Revistas de Direito Administrativo e Forense.

Analisando as manifestações doutrinárias da época e sopesando os argumentos utilizados pelos vários autores, vamos concluir pela existência de quatro elementos básicos caracterizadores das sociedades de economia mista no Brasil, antes do Dec.-Lei 200; 1º) a comunhão de capitais públicos e privados; 2º) a participação estatal na administração da empresa; 3º) o interesse coletivo ou público como objetivo visado pela sociedade; 4º) a criação legal da empresa como entidade de direito privado.

A união dos capitais públicos e privados sempre foi considerada a primeira característica e, até mesmo, um requisito essencial, um "prius lógico" no dizer de GASTÃO LEÃES (37), sem o qual não há como falar em sociedade de economia mista.

É esse elemento a razão de ser da expressão "mista" que identifica a sociedade, pois, apesar da afirmação de FRITZ FLEINER a que aludimos à pag. 20, de que a expressão economia mista não designa uma noção jurídica, significando apenas uma reunião de capitais para exploração de uma empresa econômica, não restam dúvidas de que essa associação de capitais públicos e privados assume relevância jurídica, passando a dispor de uma significação específica, distinta da que tem em ciência econômica.

Irrelevante era saber-se se a participação do Poder Público no capital social era majoritária ou minoritária, o que, entretanto, não podia levar à conclusão extremista de que qualquer participação estatal no capital da sociedade conferiria a ela o "status" de economia mista.

Importa, para tanto, considerar que muitas das vezes o Estado vem a participar do capital de uma sociedade por razões fortuitas, tais como, compra de ações, doação, herança jacente, penhora, obrigação fiscal, etc., sem

(37) LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros, obra citada, pag.3;

que tais entidades passem a ser, por isso só, de economia mista.

E, nem mesmo, podemos ir até onde chegou ARNO SCHILLING (38), para quem as autênticas sociedades de economia mista seriam aquelas "em que o Estado participa com a minoria das ações e deixa, por isso mesmo, de ter preponderância na administração e na designação ou eleição dos órgãos diretores; o contrôle do Estado resume-se no chamado contrôle interno, porque se exerce através dos associados", razão porque entende ele, que as chamadas sociedades de economia mista constituídas no Brasil com a participação estatal majoritária no capital e preponderancia na administração, nada mais são do que "autarquias administrativas".

Clara, objetiva e definidora dessa matéria a afirmação de HELY LOPES MEIRELLES (39) de que "não se infira, porém, que toda participação estatal converte o empreendimento particular em sociedade de economia mista. Absolutamente não. Pode o Estado subscrever parte do capital de uma empresa, sem lhe atribuir o caráter paraestatal. O que define a sociedade de economia mista é a participação ativa do Poder Público na vida e realizações da empresa. Não importa seja o Estado sócio majoritário ou minoritário; o que importa é que se lhe reserve, por lei ou convenção, o poder de atuar nos negócios sociais."

A participação do Estado na administração da empresa foi outro elemento consagrado como indispensável à configuração da entidade em exame, mesmo porque, é através dele que o Poder Público tem a oportunidade de fazer com que a sociedade cumpra com seus reais objetivos, que devem ser sempre, o interesse geral ou finalidade pública, outro característico das mistas que analisaremos mais adiante.

O Professor belga CHARLES GROOSSENS (40) em relatório apresentado no Rio de Janeiro, em 1963, ao Congresso Internacional da "Associação Henri Capitant", exacerbava em

(38) SCHILLING, Arno, obra citada, pag. 40;

(39) MEIRELLES, Hely Lopes, "Direito Administrativo Brasileiro", Edit. Rev. dos Tribunais, S. Paulo, pag. 305;

(40) GROOSSENS, Charles, citado por TEÓFILO DE AZEREDO SANTOS, obra citada, pag. 46;

demasia o valor dessa participação, defendendo que o "critério fundamental do organismo público de economia mista é a participação dos poderes públicos, ao lado dos particulares, na gestão desse organismo. Ela pode ser acompanhada de uma participação pública do capital, mas pode existir sem ela. A participação dos poderes públicos no capital de uma empresa privada é, por outro lado, insuficiente, por si só, para conferir a esta empresa o caráter de empresa de economia mista", opinião endossada na importante obra de seu compatriota, o jurista ÉMILE MARIONÉ (41).

O exagero inaceitável por nós, está em querer considerar como acessória e até dispensável, a participação acionária do Estado.

Afastamos, também sob o aspecto ora enfocado, a afirmação de ARNO SCHILLING (42), antes transcrita, de que, na autêntica economia mista, a participação estatal na direção da empresa não era preponderante, resumida que estava ao controle interno.

Assim, a participação do Estado na direção da empresa, entendia-se poder decorrer da sua condição de maior acionista ou, configurada a hipótese admitida, de acionista minoritário, através de disposição legal ou estatutária, conforme entendimento de ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA (43).

E, WALTER T. ALVARES (44) arrematava que "no caso de participação minoritária da entidade pública na formação do capital, nada impede que a lei de autorização da empresa mista estabeleça a participação obrigatória de representantes das entidades públicas ou ao menos daquela que teve a iniciativa da constituição da empresa, na sua administração" concluindo que, "neste caso, a ausência da entidade pública na administração, também descaracteriza a companhia mista."

(41) MARIONÉ, Émile, citado por LUIZ GASTÃO LEÃES, obra citada, pag. 6;

(42) SCHILLING, Arno, obra e pag. citadas;

(43) PAIVA, Alfredo de Almeida, obra citada, pag. 7;

(44) ALVARES, Walter T., obra citada, pag. 26;

A colaboração das pessoas de direito público e dos particulares no capital social e na administração da empresa, portanto, já emergiam como essenciais à caracterização de uma sociedade como de economia mista, não havendo, ent tanto, prioridade de um desses fatores sobre o outro.

Ter como objetivo o interesse coletivo ou público, apresentava-se como terceiro elemento característico das mis tas.

Esse interesse objetivado, entendia-se como interesse social relevante para o qual o Estado deve se empenhar, de sorte que os serviços prestados pela entidade cons tituíam-se em "serviços de interesse coletivo ou serviços públicos", no dizer de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO (45).

Vários são os autores nacionais que enfatizaram sempre a importância desse elemento na caracterização das mistas, entre os quais HELY LOPES MEIRELLES (46) - são sociedades "para a realização de serviços de interesse coleti vo" ou "desempenham as atribuições de interesse público que lhe são cometidas" - THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (47) - empresas que "se enquadram no número daquelas que visam fins de interesse coletivo", caracterizando-se por "sua finalida de social" - e ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA (48), para quem "o interesse geral e público, que deverá constituir sempre a razão de ser o fundamento precípua da iniciativa do Estado, da qual depende a constituição da sociedade, compõe e com pleta a estrutura em exame. Aliás, não se compreenderia o Estado movido pelo simples interesse de lucro, lançar-se à constituição de uma sociedade puramente mercantil, invadindo, sem razão de ser, o campo reservado à iniciativa privada e divorciando-se, portanto, de suas finalidades específi

(45) MELO, Celso Antonio Bandeira de, "Prestação de serviços públicos e administração indireta", Ed. Rev. dos Tribu nais, S.Paulo/1975, 2a. tiragem, pags. 100 e 101;

(46) MEIRELLES, Hely Lopes, obra citada, pag. 303;

(47) CAVALCANTI, Themistocles Brandão, obr. cit., pags. 1 e 2;

(48) PAIVA, Alfredo de Almeida, obra e pag. citados;

cas. Evidentemente, só o interesse público poderia justificar tal atitude."

Porisso podemos afirmar que as sociedades de economia mista vêm atuando no Brasil, através dos tempos, visando as chamadas atividades de interesse coletivo ou público, que podem ser discriminadas como sendo:

a) a intervenção no domínio econômico prevista nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, inclusive com intuito de monopólio, na conformidade do que permitiam as Cartas de 1934 (art. 116) e 1946 (art. 146);

b) a prestação de serviços públicos, assim entendidos aqueles serviços de importância primordial para o grupo social, visando assegurar a satisfação de uma das suas necessidades essenciais.

Baseadas nesse entendimento, entretanto, surgiram - e até hoje persistem - contestações quanto à real possibilidade das mistas alcançarem, com sucesso, seu objetivo societário, advindas daqueles que questionam a harmonia do "casamento" entre o interesse público e privado, por entendê-los conflitantes, díspares e até objeto da tentativa de "conciliar o inconciliável", como é o caso de BILAC PINTO (49), que erige esse ponto como seu principal argumento contra as sociedades de economia mista, cujo declínio proclama, substituídas que seriam, por modernas empresas públicas.

Para ele, "uma associação não beneficia, com efeito, a todos os associados senão quando eles visem a um fim comum ou, pelo menos, a fins análogos, excluída a oposição entre uns e outros."

Em uma empresa de economia mista, continua, "os fins visados pelo Estado e pelos particulares são diametralmente opostos: eles se excluem reciprocamente. O capitalista particular não tem em vista senão seu interesse pessoal; ele quer lucros elevados que lhe assegurarão bons dividendos e procura fixar o preço de venda mais alto que a concorrência permita, se ela existir. O Estado, ao contrário, in-

(49) PINTO, Bilac, obra citada, pags. 5 e 6;

tervêm com a intenção de salvaguardar o interesse geral, seja o dos consumidores ou o dos utentes; ele se esforça, então, para manter o preço da venda em níveis baixos. Nasce, assim, entre os dois grupos de associados, um conflito irre^{du}tível, no qual um deles será inevitavelmente a vítima. Nesse caso ou são os particulares que empolgam a direção e a empresa passa a ser dirigida com fim lucrativo, como uma empresa privada; ou o Estado tem êxito em fazer prevalecer o ponto de vista favorável à comunidade, e nessa hipótese são então os particulares que não alcançam os proveitos que tiveram em vista ao investirem os seus capitais. Se as forças desses dois grupos de associados mais ou menos se equilibram, a oposição de interesses subsiste e surge o risco de sua repercussão sobre a direção da empresa, de consequências sempre lamentáveis; os conflitos se repetem continuamente e são resolvidos ora num sentido, ora noutro, comprometendo assim, a unidade da direção. A empresa passa a ser, então, um corpo com duas cabeças, ou, para usar a expressão de Fayol, "um monstro que não vale a pena viver".

Evidentemente não podemos concordar com o pessimismo manifestado pelo ilustre Professor, quanto à possibilidade de conciliação entre o interesse público e privado.

Aliás, é bom que se diga que o declínio das economias mistas, por ele prognosticado, falhou, contestado que foi pelo largo uso, na prática, em todo o Brasil, inclusive em estados-membros e municípios, dessa forma societária, para a consecução de serviços de interesse coletivo, o que levou TEÓFILO DE AZEREDO SANTOS (50), ao se referir ao assunto, a afirmar que "os fatos falam melhor do que as palavras".

Preferimos ficar com o lúcido raciocínio desenvolvido por GASTÃO LEÃES (51) para quem, não há nas economias mistas rompimento da igualdade de direitos entre os sócios que a "affectio societatis" supõe, pois isso seria tomá-la em seu sentido primitivo, anacrônico para os dias atuais, on

(50) SANTOS, Teófilo de Azeredo Santos, obr. cit., pag. 26;

(51) LEÃES, Luiz Gastão P. de Barros, ob. cit., pags. 10 e 11;

de o pacto de sociedade deve ser caracterizado "pela comunidade de fim e não de interesse".

Por outro lado, ele aponta as três seguintes razões, pelas quais conclui que o interesse coletivo e o ânimo lucrativo não são, necessariamente, antagônicos:

1a.) os conflitos entre as duas classes de acionistas, na prática, jamais paralizaram a atividade das sociedades de economia mista, pois elas sempre souberam conciliar, com maior ou menor dificuldade, seus pontos de vista divergentes, procurando assegurar a prosperidade do negócio mercê concessões recíprocas;

2a.) o capitalista privado, ao intervir numa entidade de economia mista, sabe, de antemão, que vai servir ao bem comum;

3a.) houve uma longa evolução no conceito de lucro, com a passagem da economia liberal clássica, onde pautava o princípio hedonista de que a economia era sinônima de fins individuais e egoístas, para a economia liberal contemporânea, "norteada pelo princípio de mercado e pelo intervencionismo corretor, exprimindo o Estado suas próprias apostas e corrigindo, eventualmente, as dos empresários, mediante um plano financeiro e fiscal flexível, com vistas ao bem coletivo."

Cita RUY DE SOUZA, para quem "o objeto da empresa é o seu fim perseguido e obtido, como função social de produção. O lucro é consequência mediata, que nem em todos os casos se persegue, nem é móbil essencial da atividade econômica."

Concluimos com aquele autor, entendendo que "o que se pretende salientar é que o lucro como "divisio acquarum" das atividades estatais e privadas, não tem valimento e que as sociedades de economia mista são empresas comerciais como quaisquer outras, funcionando com todas as técnicas econômicas inerentes à atividade privada, não obstante objetivarem interesse público, não havendo nenhuma congênita contradição nessa sua estrutura, que as contra-indiquem."

Cabe finalmente destacar, como quarto característico, a criação da entidade por lei, para funcionar sob o regime de direito mercantil e com estrutura de direito privado.

Quanto à necessidade de criação legal das mistas, as poucas manifestações em contrário foram sufocadas pela torrente e força dos entendimentos nesse sentido, razão pela qual passou a ser considerada, mesmo antes do Dec.-Lei 200, condição indispensável.

A tese da "geração espontânea" das mistas, pela simples participação estatal em seu capital social (razões fortuitas) encontrou alguns adeptos, cujos argumentos, entretanto, não resistiram à torrente dos que a eles se antepuseram.

Não concordamos, no entanto, com aqueles que, até hoje, afirmam que a legislação criadora das mistas deve, necessariamente, conter normas derogadoras do direito comercial, pois só assim elas terão a originalidade e a especialidade indispensáveis para caracterizá-las.

O importante e necessário, é que o Estado manifeste deliberadamente a sua intenção, o seu propósito de criar ou assumir a entidade, como instrumento de sua ação, ou seja, com o intuito de atender à finalidade em que ele se revele interessado. E a forma adequada para isso é exatamente a criação formal da entidade pela via legal ou, a autorização legislativa para que o Estado a assuma, quando já existente.

E isso porque é peculiaridade marcante das economias mistas, o fato de que elas já estão submetidas às regras jurídicas típicas, especiais, diferentes das que norteiam as sociedades mercantis em geral, daí porque a importância e necessidade de lei que contenha, não só a manifestação do intuito estatal de utilizá-las a seu serviço, mas também de que elas passem a se reger por esse regime especial.

Pode, eventualmente, o Poder Público ao criar ou assumir uma sociedade de economia mista, se assim entender necessário e estiver dentro de sua área de competência, fazer incluir dispositivos legais que deroguem o direito comum, sem contudo, que isso seja imprescindível para caracterizá-las.

Submetida ao regime de direito mercantil, a forma societária comumente usada era a das sociedades anônimas, na da impedindo, entretanto, a constituição de sociedade de economia mista por cotas de responsabilidade limitada ou a utilização de outro tipo dos previstos em lei, conforme admitia TEÓFILO DE AZEREDO SANTOS (52).

A natureza jurídica da sociedade de economia mista foi outro aspecto que mereceu alguma controvérsia - alguns entendiam ser de direito público sua natureza ou ser ela uma figura híbrida (semi-pública e semi-privada) - superada posteriormente, com o entendimento praticamente pacífico de que elas são entidades de direito privado.

É nesse sentido o ensinamento, entre outros, de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO (53), WALTER T. ALVARES (54), JOSÉ CRETELLA JUNIOR (55) e WALDEMAR FERREIRA (56), que afirma ser "como pessoa jurídica de Direito Privado que a sociedade de economia mista se plasma, constitui-se e entra a aparecer no mundo dos negócios. A despeito de que seu capital se tenha formado, se não de todo, em mor parte com dinheiros públicos e que por agentes do poder público ela se administre, com isso não se desfigura; e sua personalidade jurídica específica se conserva, em todos os momentos e negócios, na inteireza de seus atributos e poderes."

O festejado Mestre THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (57) depois de incluir como elemento constitutivo das sociedades de economia mista "a estrutura de direito privado, que se sempre sob a forma de sociedade anônima", lembra a necessidade da "adaptação dessa estrutura às exigências de direito público peculiares à generalidade dessas empresas, visando conciliar os interesses públicos e privados com as dispo-

(52) SANTOS, Teófilo de Azeredo, obra citada, pag. 47;

(53) MELO, Celso Antonio Bandeira de, obra citada, pag. 94;

(54) ALVARES, Walter T., obra citada;

(55) CRETELLA JUNIOR, José, obra citada, pags. 37 e 38;

(56) FERREIRA, Waldemar, obra citada, pag. 57;

(57) CAVALCANTI, Themístocles Brandão, obra citada, pag. 6;

sições gerais que presidem à organização da generalidade das sociedades de fins civis ou comerciais."

Parece-nos portanto, perfeitamente possível visualizarmos as sociedades de economia mista no Brasil, sempre, como pessoa jurídica de direito privado, constituídas na forma mercantil e submetidas a certas regras de direito público, que agregadas às de direito privado, marcam as referidas entidades com o toque de especialidade e originalidade que as caracterizam.

Como se depreende de tudo que aqui foi afirmado, os elementos apontados como caracterizadores das sociedades em exame, são, todos eles, essenciais à essa caracterização pois a falta ou falha de qualquer um deles desnatura a pessoa jurídica, não havendo também, qualquer prioridade de um desses fatores sobre o outro.

Porisso, pouco importava como as mistas viessem a ser conceituadas, desde que em suas conceituações fossem levados em conta, integralmente, seus elementos característicos aqui destacados.

Vários foram os autores que formularam conceitos sobre elas, dentre os quais, dentro da linha de pensamento aqui desenvolvida, estão, CRETELLA JUNIOR (58), para quem as mistas "são sociedades nas quais pessoas públicas e particulares combinam seus esforços para atingir fins comuns mediante colaboração conjunta no capital e na direção da empresa, que se estrutura nos moldes congêneres do direito privado", e THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (59) que define a sociedade como "aquela em que se verifica sob uma estrutura de direito privado a participação financeira de uma pessoa pública e dos particulares, regendo-se por normas especiais e organizada a sua administração de forma a conciliar os interesses econômicos dos sócios com o interesse público, representado este pela participação da pessoa de direito público na constituição do capital da empresa e na sua administração."

(58) CRETELLA JUNIOR, José, obra citada, pag. 35;

(59) CAVALCANTI, Themistocles Brandão, obra citada, pag. 4;

Ponderável, por seu turno, a polêmica que se estabeleceu face à criação, pelas sociedades de economia mista, de subsidiárias que, não guardando as características da criadora, não tinham a mesma natureza jurídica dela.

Os debates sobre a legalidade ou não dessa prática se acenderam com o aparecimento de um número desmesurado dessas empresas.

Houve consenso, todavia, de que, em face do silêncio da lei, não impedindo a criação dessas subsidiárias, seu surgimento era perfeitamente possível.

Convergiram, ainda, os entendimentos, no sentido de que, por serem projeções da sociedade "mater", as subsidiárias somente poderiam decorrer dos objetivos sociais destas, servindo, por isso, apenas, como instrumentos delas, para desconcentração ou descentralização de seus serviços.

5.2.- No Decreto-Lei 200 e legislação posterior

Em 25 de fevereiro de 1967 o Governo Federal, através do Decreto-Lei nº 200, organizou a Administração Pública Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa.

O advento do referido Decreto, veio institucionalizar as sociedades de economia mista no contexto do sistema federal, dividindo a administração em direta e indireta e colocando aquelas sociedades, juntamente com as empresas públicas e as autarquias, entre as entidades da administração indireta, ou seja, entre aqueles órgãos que gozam de autonomia administrativa, com personalidade jurídica.

Tais órgãos foram considerados auxiliares do Presidente da República e dos Ministros (art. 2º), todos eles vinculados ao Ministério "em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade" (art. 4º, § 1º) e sujeitos à supervisão do Ministro de Estado competente (art. 19), o qual, sobre as atividades delas, exercerá "orientação, coordenação e controle" (art. 20, § único).

Toda entidade da administração indireta foi considerada apta a "prestar contas de sua gestão", a "prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional" e a "evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser no interesse do Serviço Público" (art. 28).

Estão ainda sujeitas à liquidação ou incorporação a outras entidades, por ato do Poder Executivo, não apenas as autarquias, mas também as "empresas ou sociedades em que a União detenha a maioria ou a totalidade do capital votante e que acusem a ocorrência de prejuízo continuado, respeitados os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários, se houver, nas leis e atos constitutivos de cada entidade" (art. 178).

O Decreto 200 foi modificado, em parte, pelo Decreto nº 900 de 29 de setembro de 1969, inclusive, quanto à conceituação das sociedades de economia mista e demais entidades da administração indireta.

Através do Ato Institucional nº 8 de 2 de abril de 1969, foi estendida a competência para os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios com população superior a 200 mil habitantes, realizarem, por decreto, suas respectivas reformas administrativas, reservados os princípios fundamentais adotados para a Administração Federal os quais passaram a valer como verdadeira "constituição federal" em matéria administrativa.

Para as sociedades de economia mista esses diplomas legais foram de grande importância, não só porque situaram-nas no contexto da administração federal - oferecendo ainda as diretrizes básicas para seus tratamentos nas administrações estaduais e municipais - bem como, porque lhes deram de finição própria com as características essenciais.

Em que pese esse destaque, entretanto, os Decretos Leis 200 e 900 foram alvo de severas críticas dos estudiosos, pela imprecisão, desacerto e até, alguma incoerência, quanto à matéria regulamentada.

O Professor FRANCO SOBRINHO (60) em prólogo a comentários que faz sobre a administração federal, destaca a importância dessa legislação que considera, a rigor, "tábua

(60) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, "Comentários à reforma Administrativa Federal", Saraiva, São Paulo/1975, pag. XVII;

de regras imperativas que envolve toda a Administração Federal e com sérias implicações nas unidades federadas e municípios", a ponto de dizer que é o que "temos de mais notável com respeito à dinâmica de funcionamento administrativo", mas ao final, reconhece que, "lamentavelmente, no seu conjunto orgânico, não teve maior apreço dos especialistas na matéria."

C.A. BANDEIRA DE MELO (61) referindo-se especificamente à conceituação de sociedade de economia mista introduzida pelos decretos em referência, alude a absurdos, que mais a diante serão analisados, dizendo concluir que o legislador simplesmente não soube dizer o que quis e que, pelas impropriedades terminológicas constatadas, fica evidente que foram desconhecidas certas distinções, entre as quais a que deve haver entre serviço público e exploração do domínio econômico.

Entende o Ministro SEABRA FAGUNDES (62) que aqueles decretos são diplomas importantes, mas imperfeitos, crítica que SÉRGIO FERRAZ (63) secunda com muito mais veemência.

Por aquelas normas - art. 5º, III, do Dec.-Lei 200, com a redação que lhe deu o Dec.-Lei 900 - a sociedade de economia mista foi conceituada como "a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta."

Conclue-se, portanto, que são características das economias mistas, atualmente, no direito positivo brasileiro:

- a) a personalidade jurídica de direito privado;
- b) a criação por lei;
- c) a exploração de atividade econômica como objetivo;
- d) a forma de sociedade anônima;
- e) a exigência de que as ações com direito a votos pertençam, em sua maioria, direta ou indiretamente, ao Poder Público;

(61) MELO, Celso Antonio Bandeira de, obr. citada, pag. 113;

(62) FAGUNDES, Seabra, Palestra proferida no "Seminário Nacional sobre Empresas Estatais", promovido pela Fundação D. Cabral da PUC/M.Gerais, em B.Horizonte de 16 a 18/11/77.

(63) FERRAZ, Sérgio, Palestra proferida no "Seminário Nacional sobre Empresas Estatais", acima identificado;

São os elementos retro relacionados, requisitos básicos, indispensáveis para a formação da unidade do ente em destaque, tanto que, a falta ou falha de qualquer um deles desnatura a pessoa jurídica, inquinando-a de ilegitimidade.

Assim, passaram a ser estratificados legalmente, os elementos caracterizadores das mistas, alguns, caso específico dos relacionados sob letras "a" e "b", confirmando os entendimentos doutrinários já ressaltados neste trabalho, outros, como os das letras "d" e "e", definindo, pelo menos do ponto de vista legal, entendimentos divergentes aqui, também, já devidamente destacados.

No que se refere ao objetivo das sociedades de economia mista, colocado sob letra "c", há que atentemos para as disposições constitucionais em vigor, que, repetindo a mesma linha da anterior, foram, entretanto, mais explícitas ao abordar a matéria da intervenção estatal no domínio econômico.

Reza a Constituição Federal vigente:

"Art. 163 - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais"

.....
Art. 170 - Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º - Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica"

.....

Ademais, não fugindo à sua origem histórica, as sociedades de economia mista são largamente utilizadas, entre nós, para a prestação de serviços públicos, mesmo porque inexiste norma constitucional ou legislação comum, que impeça essa sua atividade.

Aliás, é bem de se ver, que a grande maioria das mistas brasileiras, nos três níveis da nossa estrutura federativa, objetivam a prestação de serviços públicos.

Assim, mantidos os mesmos entendimentos doutrinários anteriormente expendidos, vamos verificar ser perfeitamente possível ordenar como objetivos das economias mistas, atualmente no Brasil:

a) a intervenção no domínio econômico, com o objetivo de condução da vida econômica do país, podendo chegar até ao monopólio de indústrias ou outras atividades, por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição, assegurados os direitos e garantias individuais, tudo na conformidade do que dispõe o art. 163 da Constituição Federal;

b) o exercício de atividades suplementares à dos particulares, exercidas nas áreas em que a iniciativa privada se apresente frágil, inadequada para exercê-la, omissa por não desejar exercê-la e, até, porque demonstre que poderá exercê-la de modo contrário ao interesse geral, previsto no art. 170, § 1º da nossa Carta Magna;

c) a prestação de serviços públicos, ou seja, aqueles serviços de importância primordial para o grupo social e que visem assegurar a satisfação de suas necessidades essenciais.

Mais recentemente, a Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976 (nova Lei das Sociedades Anônimas) dedicou um capítulo inteiro - Capítulo XIX, arts. 235 a 242 - às sociedades de economia mista, o que causou grande celeuma, pois era

forte a corrente daqueles que achavam espúrio o tratamento dessa matéria naquela lei e propugnavam pela adoção de lei orgânica própria para as mistas.

Sobre isso, aliás, não vemos qualquer problema no tratamento dado pela Lei 6.404, mesmo porque, o que ressalta dela, na parte dedicada às mistas, é a preocupação de manter, também em relação a essas sociedades, o objetivo primordial daquela lei, ou seja, a proteção ao acionista minoritário, visando a formação no País, de um desejado mercado primário de ações, onde o empresário brasileiro possa encontrar capital disponível e a custo razoável, para aplicar em sua empresa, seja ela ou não de economia mista.

E, não foi barrado nem frustrado por aquela lei, "ex vi" de seu art. 235, "in fine", o desejo de uma lei orgânica para as sociedades de economia mista !

Determinando, como regra geral, no seu art. 235, a sujeição integral das mistas ao regime que estabelece, a Lei 6.404 entretanto, nos demais dispositivos acima citados, minimiza exceções em relação a elas, que não discrepam do tratamento dado pela restante legislação.

Em resumo, são normas especiais recolhidas nos arts. 235 a 242 da referida lei, as que estabelecem que, em relação às economias mistas:

a) sua constituição depende de autorização legal (art. 236);

b) seu objeto, antes de definido pelo estatuto, deverá o ser pela lei que autorizar a sua constituição (art. 237);

c) sua participação em outra sociedade depende de autorização da lei, salvo se no exercício de opção legal para aplicar imposto de renda em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial (art. 237, § 1º). Este dispositivo dirime definitivamente as dúvidas quanto à possibilidade de criação de subsidiárias das economias mistas, desde que sejam obedecidas as condições nele estabelecidas e, respeitada ainda, conforme entendimento doutrinário já expos

to, a correspondência com os objetivos sociais da entidade "mater";

d) os deveres e as responsabilidades da pessoa jurídica controladora são os mesmos do acionista controlador, apenas admitida a influência do interesse público na orientação de suas atividades (art. 238);

e) é obrigatório o conselho de administração e permanente será o funcionamento do conselho fiscal, assegurada a presença da minoria em suas composições (art. 239 e 240);

f) na sociedade de economia mista federal, a correção monetária do ativo permanente deverá ficar limitada ao montante necessário para compensar a correção das contas do patrimônio líquido, bastando autorização do Ministro a que estiver vinculada (art. 241);

g) não estão sujeitas à falência, mas seus bens são penhoráveis e executáveis (art. 242, 1a. parte). Tal disposição põe fim a acirrados debates, com alguns entendendo aplicáveis às mistas, as normas comuns sobre falências;

h) a pessoa jurídica que a controla responde, subsidiariamente, por suas obrigações (art. 242, 2a. parte).

Merecem relêvo ainda, por comporem as normas especiais de caráter geral, incidentes sobre as sociedades de economia mista, os seguintes diplomas e dispositivos legais:

a) Constituição Federal:

- art. 34, I, "a" e "b" e II, "b", que proíbe os deputados e senadores de firmarem ou manterem contratos, bem como ocuparem cargos, função ou emprego, de que sejam demissíveis "ad nutum", em economias mistas, entre outras;

- art. 45, que estabelece o regulamento, por lei, do processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta;

- art. 70 e §§, que estabelece que a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelos sistemas de con-

trole interno do Poder Executivo que forem instituídos por lei;

- art. 99, § 2º, que estende a proibição de acumulação de cargos, funções e empregos de que trata seu "caput", também às economias mistas;

- art. 153, § 31, que assegura a qualquer cidadão a propositura de ação popular visando anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas;

- art. 155, § 2º, "f", que autoriza, no caso de estado de sítio, o uso ou ocupação temporária de bens, inclusive das economias mistas, bem como a suspensão do exercício de cargo, função ou emprego nessas entidades;

- art. 170, § 2º, que dispõe que na exploração estatal de atividade econômica, as mistas reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações;

- art. 205, que estabelece que as questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas economias mistas, ou entre elas e os demais entes estatais, serão decididas pela autoridade administrativa;

b) Lei Complementar nº 8 de 3/12/70, que determina a contribuição das mistas ao PASEP, em lugar do PIS, para o qual contribuem as demais empresas;

c) Lei nº 6.223 de 14/7/75 que sujeita suas contas à fiscalização do Tribunal de Contas da União;

d) Decreto-Lei nº 73 de 1967, que submete seus seguros ao sorteio a que alude o art. 23 do referido Decreto;

e) Lei nº 6.264 de 18/11/75, que dispõe sobre a incidência do Imposto sobre a Renda das empresas sob controle ou com participação governamental.

Ressalte-se, finalmente, que as jã aqui citadas Leis 4.137/62 (que criou o CADE), 4.150/62 (que obriga observação às normas da ABNT) e 4.717/65 (que regulamenta a Ação Popular), ainda estão em vigor.

6.- AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Como pessoas de direito público que são, a teor do art. 14, nºs. II e III do Código Civil Brasileiro, não vemos qualquer dificuldade em aceitar a participação dos Estados-membros e Municípios na constituição de sociedades de economia mista, associando seus capitais aos de particulares.

Aliás, historicamente, como já tivemos oportunidade de referir neste trabalho, as mistas surgiram, de iniciativas municipais, como ocorreu na Alemanha, Itália, França e Suíça.

Segundo nos dá conta WALTER T. ALVARES (64), na Alemanha, a lei de organização municipal admite a participação do município em empresas mistas, exigindo somente, que ela seja limitada à responsabilidade da comuna, razão pela qual a forma escolhida sempre tem sido a de sociedade por ações ou de responsabilidade limitada, sendo que, a própria Constituição Alemã de 1919 previa, no seu art. 156, a participação dos Municípios, bem como dos Estados ("Länder") e do Reich, como participantes da administração.

Na Itália, também a participação do Estado ou de outras entidades públicas ("altri enti pubblici") em uma sociedade por ações, constitui a sociedade mista ("società mista"), prevista pelo próprio Código Civil em seus arts. 2.458 e seguintes.

Na Suíça tem sido grande, pelo menos após a Primeira Guerra, a participação de pessoa jurídica de direito

(64) ALVARES, Walter T., obra citada, pags. 22 e 23;

público, sob a forma de sociedade de economia mista, na exploração de indústria de energia elétrica, sendo inumeráveis os exemplos oferecidos por comunas suíças, apesar de que os cantões fossem, de início, os maiores interessados.

As comunas francesas podem ser acionistas, desde que tenham direito a ser representadas no conselho de administração da sociedade organizada.

Nos Estados Unidos, por sua vez, os estados podem possuir e operar com empresas destinadas a serviços de utilidade pública ou qualquer outra atividade comercial, segundo jurisprudência da Suprema Corte, enquanto que os municípios ficam a depender das constituições ou leis estaduais, quer através de autorização expressa ou implícita que poderá lhes dar competência de criar e organizar empresas municipais.

No Brasil, entretanto, instalou-se enorme celeuma a respeito de saber-se se os Estados-membros e os Municípios poderiam criar verdadeiras sociedades de economia mista ou se sua participação societária em comunhão com o particular não os tornava meros acionistas de uma sociedade anônima comum.

Os adeptos de entendimento contrário à essa possibilidade adotaram, basicamente, os dois argumentos que veremos a seguir.

O primeiro é o de que as leis que criam ou assumem as economias mistas, em cada caso particular, são "lex specialis" que, obrigatoriamente, devem conter normas derogadoras do direito comercial, porquanto isso, no entendimento deles, torna-se imprescindível para dar ao ente que está sendo criado ou assumido, a originalidade, a condição especial que lhe é inerente.

Para eles, a derrogação em favor do Poder Público, de algumas normas de lei de sociedade por ações, constitui o traço marcante e específico da sociedade de economia mista e é, exatamente, o que serve para lhe dar fisionomia própria, diferenciando-a da sociedade comercial comum.

Sendo assim e como legislar sobre direito comercial é matéria da alçada única da União, "ex vi" do disposto no art. 8º, XVIII, letra "b" da Constituição Federal vigente, en tendem que somente a ela, União, seria permitido a criação das entidades em destaque, falecendo essa possibilidade aos Estados-membros e Municípios.

O Professor paulista MOACYR LÔBO DA COSTA (65) em vários "Pareceres" tem manifestado seu entendimento nesse sen tido, quando afirma que "revestindo-se da forma de uma socie dade comercial comum (por ações) a sociedade denominada de "economia mista" apresenta como característica particular , para distingui-la da sociedade comum, a derrogação, pela lei que a criar, de algumas normas estabelecidas na lei geral pa ra as sociedades comuns. Tal derrogação tem a finalidade de atribuir ao Estado uma posição privilegiada, como acionista, assegurando-lhe, em detrimento dos demais, certos direitos e vantagens não previstos na lei das sociedades por ações ou assegurados nesta a todos os acionistas igualmente."

Idêntico o entendimento de RUBEM NOGUEIRA (66) ex posto no "IIº Congresso Brasileiro de Direito Administrativo" realizado no Rio de Janeiro, em 1976, para quem o que carac teriza a economia mista é ser "dotada de prerrogativas excep cionais, de todo conflitante com as das sociedades mercantis dos vários tipos. A lei que as instituiu é, assim, uma lei de exceção, uma lei que contravém a restante legislação, uma lei inconciliável com o direito comum. Dado pois o conteúdo normativo da lei criadora de tais entidades, forçoso é con cluir que só o legislador da União pode editá-la. Nunca seria uma lei do Estado-membro, nem tampouco do Município, vis to que nenhum dos dois tem competência para legislar sobre direito substantivo. Fora da União esse poder legisferante não é outorgado a nenhuma outra esfera política. Somente ela o exerce, nos termos do art. 8º, item XVII, alínea "b" , da Constituição de 1967 com a Emenda 1/69, combinada com o art. 43 "caput".

(65) COSTA, Moacyr Lôbo da, "Inconstitucionalidade da criação de soc. de econ. mista por estado federado" (Parecer) , in R.D.P., vol. 6, pag. 135;

Não discrepa desses, o entendimento de EROS ROBERTO GRAU (67) que, ao destacar ser a excepcionalidade dos poderes conferidos à organização estatal, como acionista da sociedade, que confere a ela a categoria jurídica de economia mista, diz poder tirar daí as duas seguintes ilações: "a) é imprescindível a existência de lei especial, derogadora da legislação comercial comum, a outorgar-lhe tais direitos; b) na inexistência de lei especial, a organização estatal usará da sua condição de acionista da sociedade em absoluta igualdade aos demais acionistas privados, gozando, tão somente, mas nos estritos limites da legislação comum, das vantagens que possa auferir como titular da maioria das ações do capital social."

E, baseado nesses argumentos, conclue pela inviabilidade jurídica da existência de sociedades de economia mista a nível estadual e municipal, salvo na hipótese de virem a ser criadas por lei federal.

Pelo mesmo caminho enveredou o então Procurador-Geral do Estado de São Paulo MOZART ANDREUCCI (68) em "Parecer" de 12 de novembro de 1964, quando, a certa altura, afirmou que "se a sociedade de economia mista significa a direta ingerência do Estado como tal e não apenas como acionista, na economia interna da empresa, de molde a modificar a legislação comum pertinente às sociedades anônimas, segue-se que apenas em decorrência de lei federal poderá existir autêntica sociedade de economia mista posto que os Estados-membros e os Municípios não podem constitui-las senão sociedades anônimas propriamente ditas, porque lhes falece competência para legislar sobre direito comercial, não podendo, por conseguinte, dado o princípio da hierarquia das leis, baixarem diplomas legislativos locais que impliquem na alteração da lei federal."

(66) NOGUEIRA, Rubem, "Empresa pública e sociedade de economia mista de âmbito estadual e municipal", Tese apresentada ao "IIº Congr. Brasil. de Dir. Adm.", Rio/1976;

(67) GRAU, Eros Roberto, "Considerações a propósito das socs. de econ. mista", in R.D.P., vol. 17, pag. 128;

(68) ANDREUCCI, Mozart, "Parecer", in R.D.A. vol. 84, pag. 332;

O segundo argumento, parte do raciocínio de que, ao prescrever o Decreto-Lei nº 200, com a alteração que lhe impôs o Decreto-Lei 900, ser finalidade da economia mista "a exploração de atividade econômica" excluiu do campo de abrangência dessas entidades - por entender não se coadunar com a atividade de ordem econômica - a prestação de serviços públicos, concluindo ter sido intuito do legislador, fixar as mistas, tão somente, para intervenção no domínio econômico.

E, por entenderem seu adeptos que a intervenção no domínio econômico é competência exclusiva da União, tanto para exercer a função supletiva prevista no art. 170 da Constituição Federal, como para estabelecer o monopólio de que trata o art. 163 daquela Carta, concluem pela inconstitucionalidade das economias mistas estaduais e municipais.

Em que pesem as abalizadas opiniões aqui destacadas não podemos, "data venia", com elas concordar.

A necessidade de lei que autorize o Poder Público a criar ou assumir uma sociedade de economia mista, era condição já reconhecida antes do advento do Dec.-Lei 200 que, em seu art. 5º, III, tornou-a inquestionável.

Mas, como tivemos oportunidade de destacar linhas atrás, não vemos como se possa entender que tal diploma legal deva, obrigatoriamente, conter normas derogadoras de direito comercial e, por isso ser de competência exclusiva da União nos termos da Carta Magna.

O importante e necessário - já dissemos - é que o Poder Público manifeste a sua intenção, o seu propósito de criar ou assumir a entidade como instrumento de sua ação, ou seja, com o intuito de atender a finalidade em que ele se revele interessado, sendo que, a forma adequada para isso é exatamente a criação formal da entidade pela via legal ou, a autorização legislativa para que o Poder Público a assumam, quando já existente.

As sociedades de economia mista, afirmamos anteriormente, já estão submetidas a um regime especial de caráter ge

nérico a todas elas, constituído de regras jurídicas típicas, nada impedindo, todavia, que cada uma delas seja gravada ainda, com especialidades e originalidades, perfeitamente possível de ocorrer dentro da área de competência do ente que as está criando ou assumindo.

Ora, se tal sociedade pertencer à órbita federal então poderá haver derrogação até de normas do direito societário ou outras mais, cuja competência é da União nos termos Constitucionais.

Se, entretanto, a sociedade é estadual ou municipal, nada impede que seus respectivos legislativos adotem para regência delas, normas de direito administrativo, fiscais, etc., diferentes das comuns, mas expedidas no exercício de sua competência própria e que marquem assim, a originalidade, a especialidade daquelas, em relação às demais entidades, respeitadas as regras mercantis federais.

Nesse sentido o entendimento do insigne OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO (69) que não vê como condição "sine qua non" para criação das mistas, a derrogação da legislação comercial, mas, tão somente, a promulgação de normas afirmadoras do especial interesse do Estado no desempenho dessas atividades e no seu asseguração, o que poderá ocorrer, afirma, com o estabelecimento de benefícios econômico-financeiros de sua alçada, como a outorga de isenções ou de subvenções, de vantagens especiais aos seus servidores, de regalias aos particulares que nela venham a participar como acionistas ou como seus dirigentes, etc.

Em brilhante "Parecer" datado de 20 de outubro de 1955, mas ainda bastante atual, visto que não merece qualquer reparo em decorrência da legislação posterior àquela data, o Professor HAROLDO VALADÃO (70) já manifestava sua abalizada opinião dentro dos contornos retro estabelecidos, quando afirmava: "Tratando-se já de uma sociedade de economia mista instituída pelos Estados ou pelos Municípios dependerá, assim de lei estadual ou de lei municipal autorizadora do exercício

(69) MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de, "Princípios Gerais de Direito Administrativo", Forense/Rio, 1a. ed., 1974, vol. II, pag. 257;

pelo Poder Executivo estadual ou municipal, de específica atividade econômica. Certa essa lei especial, estadual ou municipal, poderá ao mesmo tempo derrogar para a sociedade em foco disposições legislativas gerais, da respectiva competência estadual ou municipal, referente à atividade econômica em questão, administrativas, fiscais, etc. Mas não poderão tais diplomas estaduais ou municipais alterar as disposições legislativas federais gerais sobre as sociedades mercantis e o exercício da profissão industrial ou comercial em causa, nem os raros preceitos federais especiais sobre todas as sociedades de economia mista. Conseqüentemente uma sociedade de economia mista instituída pelo Estado ou Município reger-se-á, primeiramente, pelos princípios da legislação federal acima expostos e, em segundo lugar, pelas normas estaduais ou municipais gerais relativas à indústria ou ao comércio em tela, salvo as derrogações da própria lei estadual ou municipal autorizadora da formação daquela sociedade."

O Mestre THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (71) aludindo ao tema da necessidade de lei criadora das mistas, escreveu que "a criação por lei permite, pelo menos quando a lei é federal (grifos nossos) estabelecer algumas peculiaridades na estrutura e funcionamento da empresa", deixando claro assim, entender que a lei de criação possa provir de algum ente político menor, no caso Estado-membro ou Município.

LUIZ GASTÃO LEÃES (72) concorda com o raciocínio de que possam existir "preceitos legislativos federais particulares" próprios à determinadas sociedades de economia mista, mas, diz ele, "daí concluir que, para haver sociedade de economia mista cumpre sempre instituí-la mercê "lex specialis" derrogadora do direito comum, há uma grande distância."

(70) VALADÃO, Haroldo, "Sociedade de economia mista - Atividades industriais e comerciais do Estado", in R.D.A. vol. nº 48, pag. 544;

(71) CAVALCANTI, Themístocles Brandão, obra citada, pag. 12;

(72) LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros, obra citada, pags. 14 e 15;

Relaciona várias das economias mistas criadas pelo Estado de São Paulo e por sua Capital, para afirmar que compulsando os diplomas orgânicos, autorizadores da instituição ou do funcionamento daquelas entidades, vê-se logo "que os mesmos não alteram disposições legislativas federais gerais, embora eventualmente possam aqui e acolá derrogar normas estaduais ou municipais (máximo de ordem fiscal), favorecendo as sociedades instituídas."

Em capítulo dedicado especialmente às sociedades de economia mista estaduais e municipais, C.A. BANDEIRA DE MELO (73) taxativamente declara não ver óbice algum à existência delas, por entender que as normas especiais promulgadas para regê-las não são normas de direito comercial nem modificadoras dele - cuja edição estaria vedada aqueles entes - mas, tão somente, normas de direito administrativo, que os estados e municípios expedem em perfeito ajuste com o balizamento de suas competências próprias.

Convém ressaltar que HELY LOPES MEIRELES (74), SEABRA FAGUNDES (75), FRANCISCO CAMPOS (76), ADROALDO MESQUITA DA COSTA (77), citados por LÔBO DA COSTA (78) como que pretendendo deles valer-se em abono de sua tese, revelam-se partidários da criação legal das mistas, sem entretanto chegar a afirmação de que essa lei deva, obrigatoriamente, derrogar normas de direito comercial, além do que, pelo menos os dois primeiros, manifestaram-se, expressamente, favoráveis às mistas estaduais e municipais.

Além do mais verifica-se que a própria legislação federal não discrimina as mistas federais das estaduais e municipais, fazendo, muito pelo contrário, alusão expressa às essas duas últimas.

(73) MELO, Celso Antonio Bandeira de, obra citada, pags. 106 a 109;

(74) MEIRELES, Hely Lopes, obra citada, pag. 303;

(75) FAGUNDES, Seabra, "Parecer", in R.D.A. 32, pag. 477;

(76) CAMPOS, Francisco, "Parecer", in R.D.A. nº 72, pags. 385 a 409;

(77) COSTA, Adroaldo Mesquita da, "Parecer", in Diário Oficial da União de 8/9/66 (nº 6.795/66), pags. 10.336 a 10.338;

Assim já ocorreu com a Lei Federal nº 6223 de 14 de julho de 1975 que regula a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional e que, no seu art. 7º, refere-se às entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, à União, a Estado, ao Distrito Federal, a Município ou a qualquer entidade da respectiva administração indireta, para o efeito de submetê-la à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, isto é, federal, estadual ou municipal, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

Da mesma forma, a referência feita no art. 12 do DL Complementar nº 7, que instituiu o "Programa de Integração Social - PIS", às sociedades de economia mista estaduais e municipais.

Por seu turno o art. 205 da Constituição Federal, acrescentado ao texto original pela Emenda Constitucional nº 7 de 13/4/77, dispõe que as questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou entre umas e outras, serão decididas pela autoridade administrativa.

Finalmente, cabe analisar a matéria sob o prisma do Ato Institucional nº 8 de 2 de abril de 1969 que atribuiu ao Poder Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios de população superior a 200.000 habitantes, competência para a realização, por decreto, da respectiva reforma administrativa local, observados os princípios fundamentais adotados para a administração federal.

Dessa forma, a adoção pura e simples dos princípios fundamentais estabelecidos pela União, permite a implantação por decreto - e vale dizer com maior razão jurídica então, por leis locais, estaduais e municipais - de reformas administrativas paralelas, passando o Decreto Lei 200 a valer, nos demais aparelhamentos, como verdadeira "constituição federal" em matéria administrativa.

(78) COSTA, Moacyr Lôbo, obra citada, pags. 136 a 138 e "Sociedade de economia mista e participação do Estado no capital de S.A.", in R.D.P. vol. 5, pags. 141 e 142;

Os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios caracterizados naquele Ato, podem realizar tudo o que o diploma federal permite, passando a ser válido para eles, o que já era para a União.

Porisso, e uma vez que os atos institucionais são reconhecidos como verdadeiras leis de nível constitucional, a edição do Ato Institucional nº 8, por si só, já seria argumento mais do que forte para contrariar a afirmação de que a criação de economias mistas importa, sempre, em derrogação de lei federal, eis que aquele diploma estende às entidades nele mencionadas, a possibilidade de se organizarem analogamente à União.

O segundo argumento, de que o Dec.-Lei 200 com a redação atual, ao definir as sociedades de economia mista reduziu seu campo de atuação apenas para a intervenção no domínio econômico - na forma de monopólio e em função supletiva - que é exclusiva da União, não consegue se sustentar sobre a fragilidade de sua base.

Entendem os seguidores desse entendimento que, ao fixar como objeto das mistas "a exploração de atividade econômica" o diploma federal dele excluiu, implicitamente, a prestação de serviços públicos, porquanto aquela atividade pressupõe o intuito de lucro que, para eles, esta não pode almejar.

Restariam os outros objetivos que eles argumentam ser de exclusiva competência da União, nos termos constitucionais, razão pela qual concluem pela inconstitucionalidade das mistas estaduais e municipais.

Preliminarmente, há que atentarmos para o fato histórico aqui já ressaltado, de que as economias mistas surgiram, justamente, para a prestação de serviços públicos, no exato momento em que o Estado entendeu de adotar essa técnica de ação em substituição ao regime de concessões a particulares, que mostrava-se oneroso para o Poder Público.

Adotar-se agora a interpretação acima exposta, é precisamente afrontar a tendência de hoje no mundo inteiro e no nosso próprio País !

Aliás, excluindo quaisquer outros argumentos e utilizando-se apenas o de ordem prática, com a verificação da quantidade enorme de sociedades de economia mista, inclusive na área federal, que prestam serviços públicos, assim classificados constitucionalmente, basta para levar-nos a concordar com C.A. BANDEIRA DE MELO (79) quando afirma que a legislação federal não soube dizer o que quiz, utilizando-se de gravíssima impropriedade terminológica e demonstrando desconhecer a distinção entre serviço público e exploração do domínio econômico.

E isso porque, em última análise, tal entendimento faria com que ficássemos com essa quantidade enorme de entidades, como de categoria inominada, porquanto as sociedades prestadoras de serviços públicos não poderiam, nos termos legais, ser consideradas de economia mista e, nem mesmo, sociedades comerciais idênticas às empresas privadas, por estarem, quase todas, submetidas a certas normas especiais.

Por outro lado, devemos ressaltar o regime constitucional brasileiro, que como sabemos, faz vigorar para os Estados-membros a chamada doutrina dos "poderes remanescentes" ou "poderes residuais", pela qual a aqueles se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente não lhes sejam vedados pela Lei Maior (CF, art. 13, § 1º) e, dentro desses limites constitucionais, fica assegurado aos Estados uma grande área em que se desenvolve livremente o seu poder constituinte, sendo de sua competência a organização do seu governo e da sua administração (CF, art. 18 "caput"), competindo-lhe, outrossim, legislar sobre produção e consumo da sua economia regional (CF, art. 8º, § único, combinado com o item XVII, letra "c").

A competência municipal abarca todas as matérias de seu peculiar interesse (CF, art. 15, nº II), assim entendido, todos os assuntos de interesse predominante do município, embora possam ser reflexos no Estado-membro e na própria União, de sorte que a Administração municipal se estende a todos os serviços públicos de interesse local predominante.

Essas atividades estaduais e municipais, podem ser

(79) MELO, Celso Antonio Bandeira de, obra citada, pag. 113;

realizadas pela administração centralizada (repartições públicas propriamente ditas) ou descentralizada (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) ou por delegação a particulares mediante autorização, permissão ou concessão de serviços.

Assim, se analisarmos os objetivos aqui já referidos, das sociedades de economia mista - a) intervenção no domínio econômico com intuito de monopólio; b) exercício de atividade complementar à atividade particular; c) prestação de serviços públicos - vamos observar que apenas a finalidade relacionada sob a letra "a" poderá ser considerada de exclusiva competência da União, nos termos da nossa Carta Magna.

E isso porque, a intervenção ali referida objetivará a condução da vida econômica do País e, até, o monopólio de indústrias ou outras atividades, por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição, assegurados os direitos e garantias individuais, o que é facultado apenas à União e mediante lei federal (art. 163 CF) e, portanto, vedado implicitamente aos Estados-membros e totalmente fora da órbita de peculiar interesse dos Municípios.

Tal intervenção poderá se manifestar, dentre outras formas, pela direção da atividade econômica dos particulares, mediante tabelamento do preço das mercadorias; controle de abastecimento quanto à produção e distribuição das mercadorias; limitação dos lucros dos negócios privados; nacionalização de atividades industriais, como a do petróleo e extração de minérios; monopolização de indústria ou outra atividade, etc.

Nada impede, entretanto, que os Estados federados e os Municípios atuem objetivando as atividades listadas sob as letras "b" e "c" e, até com intuito de lucro.

O exercício, por eles, de atividades complementares à dos particulares será sempre em caráter supletivo e fora do regime de monopólio, porquanto isto não lhes está vedado, eis que o art. 170, §§ 1º e 2º da Constituição Federal usou a expressão Estado em seu sentido genérico, como instituição go-

governamental, como poder público, compreendendo, por conseguinte, os Estados federados e os Municípios, conforme clara lição que fomos buscar de O. A. BANDEIRA DE MELO (80).

Parece-nos indubitável que ao falar em Estado, no dispositivo citado, a nossa Carta Magna quer a ele se referir em seus tres níveis - União, Estado-membro e Município - pois se desejasse limitar a permissibilidade nele contida, somente ao ente maior, teria usado da expressão União, conclusão também esposada por SÉRGIO FERRAZ (81).

E já era esse o entendimento de HAROLDO VALADÃO (82) em "Parecer" lavrado em 1955, sob a égide da Constituição de 1946 - a matéria naquela Carta era regulada pelo art. 146 - quando afirmava não ver necessidade de lei especial da União, para que os Estados e Municípios viessem a exercer atividades comerciais e industriais por meio de sociedades de economia mista, pois, dizia, "ao Estado, na gestão do patrimônio estadual é permitido exercer as atividades econômicas que julgar convenientes ao interesse público, seja de natureza industrial seja de ordem comercial e, pois, participando de sociedades que a elas se dediquem. Nenhum preceito da Constituição Federal, ou mesmo de lei federal, denega ao Estado tal direito."

A concordância de LUIZ GASTÃO LEÃES (83) é veemente, ao entender perfeitamente exequível a criação de sociedades de economia mista por iniciativas estaduais e municipais, desde que não haja qualquer alteração de preceito da legislação federal, uma vez que ele reputa "perfeitamente realizável uma intervenção na economia regional por parte dos Estados e dos Municípios, desde que praticada no âmbito de suas competências respectivas e não colida com a competência do Governo Federal."

Traz em abono desse seu argumento, a afirmação de CARLOS MEDEIROS SILVA (84), que demonstra admitir a questão

(80) MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de, obra cit., pags. 256 a 262;

(81) FERRAZ, Sérgio, Palestra proferida no "Seminário Nacional sobre Empresas Estatais", já identificado;

(82) VALADÃO, Haroldo, artigo citado, pags. 543, 544 e 549;

(83) LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros, obra citada, pag. 17;

(84) SILVA, Carlos Medeiros, citado por Luiz Gastão Leães, obra e pag. citados;

como acima está colocada, ao dizer que "a possibilidade de os Estados criarem autarquias e sociedades de economia mista ou mesmo órgãos de administração centralizada, com objetivos intervencionistas, como já tem acontecido, (grifos nossos), há de exercer-se em estrita observância da legislação federal pertinente à matéria. Não poderá dispor o texto estadual, sobre o exercício de interesses juridicamente protegidos ou do direito objetivo cuja elaboração constitui monopólio da União, nos termos do art. 5º, nº XV, letra "a" (referia-se à Constituição de 1946, correspondente, na atual, ao art. 8º, XVIII, letra "b").

No que se refere à prestação de serviços públicos pelos Estados-membros e Municípios, utilizamos ainda do claro e objetivo raciocínio do festejado O.A. BANDEIRA DE MELO (85) para afirmar que no exercício dessa atividade, o aspecto de prestação de comodidade particular, sobreleva ao caráter econômico considerado para efeito de custeio do serviço público no auferir determinado lucro, especialmente se concedido a terceiro, mesmo quando a concessão se dá à pessoa jurídica para tanto criada, sob a forma de sociedade de economia mista e com privilégio exclusivo para a sua consecução.

O objetivo de lucro será, então, elemento específico para a consecução do serviço público, condição necessária para a manutenção desse serviço, funcionando como intermediário para a obtenção do resultado de interesse coletivo, de utilidade pública, que é a prestação do serviço. É o meio indispensável para alcançar aquele fim.

Evidentemente, o que não pode ser admitido, é que o Poder Público, através das economias mistas, deixe de lado a sua função precípua - atividade de interesse coletivo ou público - para objetivar tão somente o lucro.

Mas o lucro como decorrência daquelas atividades, é perfeitamente aceitável, até mesmo como meio de assegurar e melhorar as condições de cumprimento dos objetivos sociais.

Já tivemos oportunidade de aqui destacar, às. págs.

(85) MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de, obra e pags. citados;

35, citando LUIZ GASTÃO LEÃES que o conceito de lucro sofreu uma grande evolução na passagem da economia liberal clássica para a economia liberal contemporânea.

Aquela pautava-se pelo princípio hedonista de que a economia era sinônima de fins individuais e egoístas, enquanto que contemporaneamente, norteado pelo princípio de mercado e pelo intervencionismo corretor, o que se tem em mira é o bem coletivo.

Vale repetir o entendimento de RUY DE SOUZA, também já transcrito às págs. 35, de que o "objeto da empresa é o seu fim perseguido e obtido como função social de produção. O lucro é consequência mediata, que nem em todos os casos se persegue, nem é móbil essencial da atividade econômica."

Assim, as economias mistas são empresas comerciais como quaisquer outras, funcionando com todas as técnicas econômicas inerentes à atividade privada, não obstante objetivarem interesse público.

Dest'arte, não temos dúvidas em afirmar a viabilidade das sociedades de economia mista criadas ou assumidas pelos Estados-membros e Municípios, desde que:

- a) as leis de criação ou assunção situem-se estritamente dentro do balizamento constitucional das respectivas competências;
- b) tenham como objetivo:
 - b.1) o exercício de atividade complementar à atividade privada;
 - b.2) a prestação de serviços públicos.

7.- A REALIDADE CATARINENSE:

7.1.- No âmbito estadual

A Constituição do Estado de Santa Catarina, ao agasalhar em seu texto - Título III, Seção I, arts. 150 a 154 - dispositivos que tratam "Da Ordem Econômica e Social", fixa expressamente que, dentro dos limites da sua competência, entre outras coisas, o Estado tornará efetiva a ordem econômica prescrita na Constituição da República, objetivando garantir a liberdade de iniciativa; poderá, no que couber, intervir na circulação da riqueza a fim de proteger os interesses da produção e do consumo, resguardando a harmonia e solidariedade entre os fatores de produção e reprimindo abusos do poder econômico; promoverá planos de aproveitamento e de colonização das terras públicas; incrementará o desenvolvimento econômico através do planejamento; poderá estabelecer áreas metropolitanas de desenvolvimento econômico prioritário, ouvidos os legislativos municipais.

Deixa claro a final, no art. 154, § único, que para a execução dessas medidas, o Estado poderá criar institutos de crédito ou deles fazer parte, bem como organizar sociedades de economia mista.

A Reforma Administrativa Estadual, veio com a Lei 4.547 de 31 de dezembro de 1970, baseada integralmente nos pressupostos estabelecidos na Organização Federal, como não podia deixar de ser, face aos termos expressos do Ato Institucional nº 8 de 2/4/69.

Por consequência, também a Administração Estadual foi dividida em direta e indireta, colocando-se nesta, as au-

tarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista , todas, evidentemente, conceituadas da mesma forma que as federais, sendo que, com relação à esta última, foi feita apenas, a adaptação relativa à propriedade das ações majoritárias com direito a voto que, "in casu", devem pertencer "ao Estado ou à entidade da Administração Indireta".

A supra citada Lei 4.547 foi modificada, em parte , pelas Leis 5.089 de 14/5/75 e 5.295 de 19/4/77, sem que, no entanto, fossem alteradas as normas relativas à divisão e às entidades acima referidas.

São normas especiais que também atuam sobre as mistas de que participe o Estado de Santa Catarina, além das já citadas e das normas federais aplicáveis, principalmente as seguintes:

a) Constituição Estadual:

- art. 44, I, "a" d "b" e II, "b" e "d", que proíbe os deputados estaduais de firmarem contratos, bem como ocuparem cargo, função ou emprego ou patrocinarem causa , tudo em relação às sociedades de economia mista e outras entidades que discrimina;
- art. 79 e §§, que estabelece que a fiscalização financeira e orçamentária do Estado será exercida pela Assembléia Legislativa mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei;

b) art. 24 da Lei 3.869 de 15/6/66 (Regimento de Custas) que estende também às sociedades de economia mista estaduais, o regime especial de pagamento pela metade, das custas de vidas pela "prática de atos notariais e extrajudiciais";

c) art. 55 da Lei 4.547 de 31/12/70, que sujeita a um disciplinamento uniforme o regime de

gratificação ou outra forma de participação sobre os lucros, de que sejam beneficiárias as diretorias e o pessoal dos órgãos da Administração Indireta do Estado, limitando - os em até 50% dos respectivos vencimentos;

- d) Decreto "N" N.SEA-301 de 19/5/75 que dispõe sobre a finalidade, composição e organização da Junta Coordenadora da Reforma Administrativa do Estado cuja finalidade é a de promover, no âmbito da Administração Estadual, direta e indireta, a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica das ações e atividades que conduzem à efetiva implantação da Reforma Administrativa;
- e) Decreto GGE-11-11-75/nº 1.324 que estende às sociedades de economia mista, entre outras, as normas relativas às licitações estabelecidas nos arts. 122 a 146 da Lei 5089/77;
- f) Decreto nº 74 de 10/2/76 que cria o Conselho de Política Financeira, vinculado ao Gabinete do Governador do Estado e dispõe que suas decisões têm eficácia normativa, inclusive para a Administração Indireta;
- g) Decreto nº 1223 de 16/8/76 que define critérios técnicos para padronização dos impressos do Estado, à cuja obediência obriga também os órgãos da Administração Indireta;
- h) Decreto nº 669 de 13/5/76 com alteração do Decreto 1549 de 4/10/76, que dispõe sobre a pré-qualificação de auditores independentes pelas empresas públicas e sociedades mistas;
- i) Resolução nº TC-20.07.76/08 do Tribunal de Contas do Estado (baseada na Lei Federal nº 6223/76) que dispõe sobre o controle externo das entidades da Administração Indireta Estadual, Interestadual e Municipal;
- j) Decreto nº 2447 de 22/4/77, que dispõe sobre o consumo de combustível de veículo pertencente ou a serviço de órgão, inclusive, da

Administração Indireta;

- l) Decreto nº 2628 de 20/5/77, que dispõe sobre a admissão de pessoal e alteração de contrato de trabalho em entidades estatais, entre as quais as sociedades de economia mista;
- m) Decreto nº 3238 de 24/8/77, que dispõe sobre a execução da política de comunicação social do Governo do Estado, a qual estão obrigadas, também, as entidades da Administração Indireta.

O Estado de Santa Catarina mantém sociedades de economia mista e subsidiárias delas, em várias áreas de atividade.

A seguir passamos a relacioná-las, com as respectivas sedes, disposições legais de criação e resumo de seus objetivos sociais:

I - SETOR FINANCEIRO:

- 1.- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - CODESC, Florianópolis, Lei 5.089 de 14/5/75 (arts. 55 e 56) e Decreto 6 de 19/1/76, objetivando a aquisição e administração de controles acionários; administração de bens de qualquer natureza, bem como participação em outras sociedades civis e comerciais; execução da política de desenvolvimento do Estado, conforme diretrizes do Governo, emanadas através do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico-CEDE; promoção da integração da ação estadual com os Municípios e a União; estímulo e expansão das potencialidades do Estado de Santa Catarina, inclusive as relativas aos recursos humanos; coordenação das atividades das empresas financeiras, mobiliárias e de seguro, da quais participe, formando um sistema integrado, denominado "Sistema CODESC"; e, orientação e aplicação dos recursos

das empresas das quais participe;

- 2.- BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - BESC , Florianópolis, Lei 2.179 de 27/5/61, tendo como objetivo principal acelerar o processo de desenvolvimento econômico do Estado de Santa Catarina, estimulando a criação de riquezas sua distribuição e circulação, para o que poderá praticar quaisquer operações bancárias permitidas pela legislação vigente;

Subsidiárias:

- 2.1.- BESC FINANCEIRA S. A., CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS - BESCREDI, Florianópolis, que pratica todas as operações legalmente permitidas às sociedades dessa espécie, tais como, a concessão de crédito ao consumidor ou usuário final de bens e serviços e a colocação no mercado, de letras de câmbio de seu aceite;

Subsidiária:

- BESC TURISMO S.A. - BESCTUR, Florianópolis, que objetiva a venda de todo o tipo de passagens para viagens; a organização de viagens e excursões; a reserva de hotéis e similares; prestação de serviços de turismo receptivo, inclusive assistência turística; construção e exploração de hotéis, motéis, restaurantes e similares; exploração de serviços turísticos; operações de cambio manual, desde que autorizada pelo Banco Central;

- 2.2.- BESC DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A. - BESCVAL, Florianópolis, que pratica todas as operações de distribuição de títulos e valores mobiliários e outras permitidas por lei para esse tipo de sociedade, tais como, a subscrição de emissão de títulos; sustentação dos pre-

ços dos títulos no mercado; colocação e intermediação de emissões no mercado; compra e venda de títulos e valores mobiliários por conta própria ou de terceiros;

- 2.3.- BESC S.A., CORRETORIA DE TÍTULOS, VALORES E CÂMBIO - BESCAM, Florianópolis, que pode atuar, operando com exclusividade em Bolsas de Valores, com títulos e valores mobiliários de negociação autorizada, por conta própria ou de terceiros; gerir consórcios para operações de "underwriting"; transferir e autenticar endossos, desdobramento de cautelas, recebimentos e pagamentos de resgates, juros ou dividendos daqueles títulos; instituir fundos de investimento; intermediar operações de câmbio.

As quatro empresas acima relacionadas como subsidiárias, não são sociedades de economia mista, por lhes faltar característica exigida por lei. Não foram criadas nem assumidas em decorrência de norma legal, pois o BESC adquiriu o controle da primeira e da terceira (2.1 e 2.2) através de operações de compra de ações, bem como constituiu a última (2.3), de acordo com as normas comuns de constituição de sociedades anônimas, o que também ocorreu com a BESC FINANCEIRA S.A. em relação à sua subsidiária BESC TURISMO S.A.

- 3.- CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - CEESA, Florianópolis, Decreto CGE-17-07-75/nº 607, que tem como objetivo principal, estimular a poupança popular, aplicando seus depósitos em operações de crédito relacionadas com a promoção social e o bem estar da comunidade;
- 4.- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S. A. - BADESC, Florianópolis, Lei 4950 de 11/11/73 com alterações da Lei 5089 de 30/4/75

cuja finalidade principal é promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, mediante a prática de operações financeiras compreendidas no âmbito de atuação que lhe é próprio, segundo a legislação federal pertinente, as diretrizes e as normas estabelecidas pelo Banco Central do Brasil.

A COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - CODESC, é a empresa "holding" do chamado "Sistema CODESC", instituído pelo Decreto nº 06 acima referido, cujas unidades executivas, conforme art. 3º, § único daquele Decreto, são as empresas supra relacionadas e a Agência de Santa Catarina da autarquia interestadual (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná) BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL - BRDE.

A CODESC detém hoje, por força da Lei 5.335 de 16 de agosto de 1977 e do Decreto 3.203 de 18 de agosto de 1977, o controle acionário do BESC, BADESC e CEESA.

II - ENERGIA ELÉTRICA

- 1.- CENTRAIS ELÉTRICAS DE SANTA CATARINA S. A. - CELESC, Florianópolis, Decreto nº 22 de 9/12/55, cujo objetivo é o de projetar, construir e explorar sistemas de produção, transmissão, transformação, distribuição e comércio de energia elétrica, bem como serviços correlatos, operando diretamente ou através de subsidiárias ou associadas;
- 2.- ELETRIFICAÇÃO RURAL DE SANTA CATARINA S. A. - ERUSC, Florianópolis, Lei nº 4.824 de 16/1/73, que tem como objetivo básico o de promover e explorar a eletrificação rural em Santa Catarina.

III - ÁGUA E ESGOTO:

- COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN, Florianópolis, Lei nº 4547 de 31/12/70, art. 43, item III e Decreto nº SSP-30-4-71/58,

destinada a coordenar o planejamento e executar, operar e explorar serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como a realizar obras de saneamento básico, em convênio com municípios do Estado, respeitadas as disposições legais em vigor.

IV - HABITAÇÃO

- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - COHAB/SC, Florianópolis, Lei 3698 de 13 de julho de 1965, que objetiva o estudo dos problemas da habitação popular, o planejamento e a execução de suas soluções em coordenação com outros órgãos estaduais e com o Banco Nacional da Habitação - BNH; a elaboração de programas e projetos que objetivem ampliar a oferta de residências populares; a construção de casas do tipo "popular" e a urbanização de áreas destinadas a núcleos habitacionais; a comercialização das casas construídas; a compra e venda de imóveis em geral.

V - ARMAZÉNS E SILOS:

- COMPANHIA CATARINENSE DE ARMAZENAMENTO - COCAR, Florianópolis, Lei nº 5.089 de 14/5/75 (arts. 63 e 64) com as alterações da Lei 5280 de 26/11/76, cujos objetivos são o de executar a política estadual de armazenamento, conservação, abastecimento, comercialização de produtos agrícolas, industrializados e de pescados; promover a integração da ação estadual com a dos Governos Municipais e Federal através de seus diversos organismos especializados nas questões relacionadas com o armazenamento de produtos agrícolas, industrializados e de pescados; atuar no campo da exploração econômica e no setor de armazenagem; promover a construção de silos, armazéns e frigoríficos; fomentar e financiar a construção de unidades de armazenagens de baixo custo nas unidades rurais privadas; prestar assistência técnica

ca e operacional a essas unidades; atuar como elemento controlador do equilíbrio do mercado de consumo de bens de primeira necessidade e agenciamento de navios.

VI - DISTRITOS INDUSTRIAIS

- COMPANHIA DE DISTRITOS INDUSTRIAIS DE SANTA CATARINA - CODISC, Laguna, criada com a denominação de "Companhia Distrito Industrial Sul Catarinense - CODISC", Lei nº 5.089 de 14/6/75 (arts. 65 e 66) com as alterações da Lei 5295 de 19 de maio de 1977, tendo, atualmente, como objetivos, executar a política estadual de desenvolvimento, crescimento e expansão dos distritos industriais de Santa Catarina; promover a integração da ação Estadual com a dos Governos Municipais e Federal através de seus diversos organismos especializados; atuar no campo da exploração econômica, no setor de fomento à produção industrial e à expansão comercial dos produtos das regiões que a integram; realizar exploração e aproveitamento de jazidas minerais no Território Nacional, para tal criando ou participando de outras empresas.

Subsidiária

- COMPANHIA HIDROMINERAL CALDAS DA IMPETRATRIZ, Santo Amaro da Imperatriz, constituída por escritura pública, como subsidiária integral, na forma do art. 251 da Lei Federal 6404/76 (Lei das S.A.) e face a autorização contida no Decreto Estadual 3.004 de 19/7/77, cuja finalidade é explorar as fontes de água mineral existentes no próprio estadual denominado "Caldas da Imperatriz".

VII - PROCESSAMENTO DE DADOS

- COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - PRODASC, Florianópolis ,

Lei nº 5089 de 30/4/75 (arts. 57 a 60), objetivando a execução de todos os trabalhos concernentes ao processamento de dados, tratamento de informações e assessoramento técnico para os órgãos da Administração Pública e Entidades Privadas.

A Lei 5.089 de 14/5/75 autoriza ainda, o Poder Executivo, a constituir e organizar as seguintes economias mistas, que, entretanto, até esta data, não entraram em atividade:

a) COMPANHIA CATARINENSE DE CONSERVAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS - CIPASC (arts. 61 e 62), para ter sede em Florianópolis, com o objetivo de executar a política estadual de conservação e industrialização de produtos agrícolas; promover a integração da ação estadual com a dos Governos Municipais e Federal através de seus diversos organismos especializados nas questões relacionadas com a conservação e a industrialização de produtos agrícolas; atuar no campo da exploração econômica, no setor da produção, industrialização e comercialização de seus produtos;

b) COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO OESTE CATARINENSE - CODOESTE (arts. 67 e 68), para ter sede em Chapecó, como o objetivo de executar a política estadual de desenvolvimento, crescimento e expansão da região Oeste de Santa Catarina; promover a integração da ação estadual com a dos Governos Municipais e Federal, através seus diversos organismos especializados nas questões relacionadas com a infra-estrutura de apoio necessária ao maior aproveitamento de seus recursos e de suas potencialidades econômicas; atuar, no campo da exploração econômica, no setor de fomento à produção industrial e à expansão comercial dos produtos das micro-regiões que a integrem.

A recentíssima Lei 5.362 de 3/11/77, autoriza a criação da COMPANHIA HIDROMINERAL DO OESTE CATARINENSE - HIDROESTE, ora em fase de constituição, que vai ter sede no município de Chapecó e objetivará a exploração e o aproveitamento de jazidas minerais "em todo o território nacional", (sic - art. 2º) em especial, jazidas da região oeste do Estado de Santa Cata

rina, promovendo sua industrialização e explorando o ramo da hotelaria e atividades afins.

Alusão deve ser feita também, às empresas COMPANHIA DE TURISMO E EMPREENDIMENTOS DE SANTA CATARINA-CITUR e MINERAÇÃO E CIMENTO DO VALE DO ITAJAÍ S.A.-CIMENVALE.

A CITUR, na qual o Estado de Santa Catarina detém cerca de 95% do capital social, resultou da fusão (A.G.E. de 28/6/77) das empresas "Centro de Promoções e Informações Turísticas S.A.- Citur Rodofeira" e "Empresa de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina S.A.- Turesc", está sediada em Florianópolis, tendo como objetivo o de promover a política de turismo do Estado, ajustando-a às diretrizes da política nacional; fomentar o aproveitamento das potencialidades turísticas estaduais; implantar e/ou explorar empreendimentos turísticos; divulgar e promover as atrações turísticas de Santa Catarina. O art. 1º do seu Estatuto declara ser ela uma sociedade de economia mista.

O Estado de Santa Catarina, através da CODESC, controla, também, acionariamente (em torno de 75%), a CIMENVALE, criada por Escritura Pública de 22/11/68 (Registrada sob nº 4.458 no Livro 19-S do Registro Público do Comércio e publicada no D.O.E. de 20/3/69), com sede em Brusque e que objetiva, basicamente, o exercício de qualquer atividade direta ou indiretamente relacionada com o aproveitamento de recursos minerais, inclusive a produção de corretivos de solo com base no calcário.

Apesar da efetiva participação estatal nessas empresas e da expressa afirmação, acima destacada, contida no Estatuto da CITUR, inexistente qualquer diploma legal autorizando o Estado de Santa Catarina a criar ou assumir tais sociedades.

O § único do art. 4º da Lei 5.089 de 14/5/75 diz que as entidades compreendidas na Administração Indireta do Estado de Santa Catarina, serão vinculadas diretamente ao Gabinete do Governador, ao Gabinete do Vice-Governador ou à Secretaria de Estado em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Dessa forma, é a seguinte a vinculação das economias mistas mantidas pelo nosso Estado:

- a) diretamente ao Gabinete do Governador do Estado, todo o "SISTEMA CODESC", na sua constituição já referida às pags. 69;
- b) ao Gabinete do Vice-Governador, que para supervisioná-las mantém em sua estrutura a "Unidade de Supervisão das Entidades Vinculadas", as empresas PRODASC, CELESC, ERUSC e CASAN;
- c) à Secretaria da Indústria e Comércio, a CODISC e a COCAR;
- d) à Secretaria dos Transportes e Obras, a COHAB/SC.

Ressalte-se ainda, que é intensa a atividade do CONSELHO DE POLÍTICA FINANCEIRA, que tem baixado várias resoluções com eficácia normativa, às quais estão vinculadas as sociedades de economia mista estaduais, como integrantes da Administração Indireta do Estado, na forma do Decreto nº 74 de 10/2/76 que criou o referido Conselho, já aludido às pags. 65, item "f".

O que se observa do quadro Catarinense ora apresentado, é que também aqui, estão ocorrendo as distorções encontradas na esfera federal, ou seja:

a) a utilização cada vez mais crescente de sociedades de economia mista, inclusive de suas subsidiárias ("filhotes"), para atuação, até, em áreas cuja necessidade e mesmo possibilidade de atuação estatal, são duvidosas;

b) controle e fiscalização excessivos das mistas, tornando altamente burocratizada sua atuação, incompatível com a flexibilidade que essas empresas devem ter para poderem competir no mercado. Evidentemente que o controle e a fiscalização das sociedades de economia mista, como das empresas estatais em geral, são importantes e até necessários, já que elas operam com recursos públicos, mas, desde que isso aconteça dentro de limites razoáveis, sob pena de se frustrar a razão histórica de seus surgimentos, qual seja, a de copiar os procedimentos e técnicas utilizados pelo setor privado, exatamente com o objetivo de fugir do emperramento da máquina administrativa estatal, pelo excesso de burocracia.

7.2.- No âmbito municipal

A Lei Complementar Estadual nº 05 de 26/11/75 que dispõe sobre a organização municipal em Santa Catarina, no seu art. 120, § único, assevera que as obras públicas poderão ser executadas diretamente pelas Prefeituras Municipais, por suas autarquias e entidades paraestatais, além de, indiretamente, por terceiros mediante licitação.

Integram o elenco de normas especiais a que são submetidas, de forma geral, as sociedades de economia mista municipais em Santa Catarina, além das outras que lhe são aplicáveis, aqui já citadas, mais as seguintes:

- a) art. 21, I, "a" e "b" e II, "b" e "d" da supra citada Lei Complementar nº 05, com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 06 de 23/3/76, que proíbe os Vereadores de firmarem contratos, bem como ocuparem cargo, função ou emprego, ou patrocinarem causa, tudo em relação às sociedades de economia mista e outras entidades do respectivo Município, que discrimina;
- b) arts. 152 e 153 ainda da referida Lei Complementar nº 05, que estabelece que a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado e controle interno da Prefeitura, instituído por lei. A Resolução nº TC-20.07.76/08 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina,

jã destacada, refere-se especificamente ao controle externo das entidades da Administração Indireta, também dos municípios.

Apenas sete municípios de Santa Catarina mantêm sociedades de economia mista, a seguir relacionadas, com respectivas leis municipais de criação e resumo dos objetivos sociais:

1) Florianópolis

- COMPANHIA MELHORAMENTOS DA CAPITAL - COMCAP, Lei nº 1.022 de 22/7/71, destinada à confecção e comercialização de artefatos de cimento de qualquer forma e espécie, à pavimentação e à prestação de serviços de natureza industrial à entidade de direito público e privado, podendo ainda, praticar todos e quaisquer atos destinados à gestão e mobilização de seu patrimônio;

2) Joinville:

- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE JOINVILLE - CODEVILLE, Lei nº 1.349 de 28/6/74, tendo como objetivos a exploração direta ou indireta de obras e serviços públicos que lhe forem cometidos pelos poderes competentes; promover estudos, projetos e realizações relacionados com o desenvolvimento econômico, social e urbanístico de Joinville; planejar promover e adotar medidas de incentivo à indústria de turismo; dedicar-se às atividades comerciais, industriais e de prestação de serviços compatíveis com as finalidades acima;

3) Blumenau:

- COMPANHIA DE URBANIZAÇÃO DE BLUMENAU - URB, Lei nº 1.735 de 25/3/71, que tem como finalidade, o estudo, planejamento, projetamento, execução e o financiamento das obras e serviços de urbanização de Blumenau, diretamente ou por terceiros; aquisição permuta, alienação, locação e arrendamento de imó

veis para os fins a que se propõe;

4) Criciúma:

- COMPANHIA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE CRI^{CI}UMA - COUDECRI, Lei nº 1.059 de 20/02/74, cuja finalidade é a de administrar o "Fundo de Urbanização de Criciúma", realizando investimentos nos programas de equipamento urbano e de infra-estrutura, estudos e projetos vinculados a esses programas; aplicar seus recursos próprios nas mesmas finalidades ou em atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano da cidade de Criciúma e sua região metropolitana; adquirir, permutar, alie^{ar}nar, locar e arrendar imóveis para os fins a que se propõe;

5) Chapecó:

- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE CHAPECÓ - CODEC, Lei nº 133 de 28/7/77, que objetiva o planejamento, a execução e o controle de atividades complementares, incentivadoras e facilitadoras do desenvolvimento econômico e social do município, nos termos em que forem delegados pela Prefeitura;

6) Itajaí:

- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E URBANIZAÇÃO DE ITA^{JA}Í - CODESI, Lei nº 1217 de 8/2/73, cujos objetivos são o estudo, planejamento, execução e financiamento das obras e serviços de urbanização e outros serviços públicos; a aquisição, permuta, alie^{ar}nação, locação e arrendamento de imóveis; estudos planejamento e promoção visando o desenvolvimento sócio-econômico de Itajaí e de outros municípios interessados; planejar, promover e adotar medidas de incentivo à indústria do turismo;

7) Tubarão:

- COMPANHIA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE TUBARÃO - COUDETU, Lei nº 792 de 29/7/77, e que vi-

sa planejar e executar obras e serviços de competência municipal; adquirir e alienar bens imóveis.

8.- ESPECIALIZAÇÃO DAS ECONOMIAS MISTAS E DAS EMPRESAS PÚBLICAS: UMA TENDÊNCIA DESEJÁVEL

Antes de formularmos as conclusões finais deste trabalho, pareceu-nos da mais alta relevância abordarmos aspecto do tema que se tem mostrado bastante polêmico, especificamente ligado à atuação estatal através das economias mistas.

Já tivemos oportunidade de aqui nos referir, por várias vezes, à memorável Conferência que, em 1952, no Auditório da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, foi proferida pelo Ministro BILAC PINTO (86), Professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, na qual S.Exa. prognosticava o declínio das sociedades de economia mista e sua substituição por modernas empresas públicas.

Tal vaticínio tinha como fundamento básico o conflito, que o ilustre Conferencista enfatizava como flagrante e insuperável, entre o interesse público e o privado, na composição do capital das mistas, e que ele via tender a desaparecer através do advento das empresas públicas, onde a propriedade das ações e a direção seriam exclusivamente governamentais.

Por discordarmos do pessimismo daquele Professor, contestamos, páginas atrás, sua afirmação quanto aos inconvenientes e o desuso das economias mistas.

Mas, se a situação de fato - com o cada vez mais crescente surgimento de sociedades de economia mista no Brasil - tem demonstrado ter sido errônea aquela previsão, o mesmo não se pode dizer quanto às afirmações de otimismo do insigne Ministro, em favor das empresas públicas, que, afinal, se

(86) PINTO, Bilac, obra e pag. citados

confirmaram, tendo em vista o seu também crescente surgimento, principalmente a partir da década de 1950.

Tanto é assim que também as empresas públicas vieram a receber conceituação legal, através do Dec.-Lei 200 (artigo 5º, nº II), pela qual observa-se guardarem elas as mesmas características das economias mistas, divergindo, apenas, quanto à composição do capital social que, nas empresas públicas é somente governamental, razão porque conclue-se que a diferença entre ambas é pura e simplesmente de forma e não de fundo.

A nosso ver é perfeitamente possível e até desejável, a coexistência dos dois tipos de entidades, bastando, tão somente, que sejam gizados de forma bastante nítida, seus campos de ação, especializando-se as empresas, para utilização de acordo com a política estatal.

Ora, o que temos visto na prática é que, via de regra, sociedades de economia mista são constituídas com capital quase que exclusivamente estatal (99,99%) restando ínfima fração que é distribuída entre particulares, exclusivamente para atender às exigências legais quanto ao número mínimo de sócios para as sociedades anônimas, que o antigo Decreto-Lei nº 2627 de 26/9/40 fixava em sete.

Agora, com o surgimento da Lei 6.404/76 que reduziu para dois o número mínimo de subscritores necessários para a constituição de sociedade anônima (art. 80, I) e abre exceção permitindo até, que sociedade brasileira seja acionista única de companhia (subsidiária integral) que constituir ou cujas ações adquirir mediante incorporação (arts. 251 e 252), a situação tende a ficar ainda mais exdrúxula.

Dest'arte, dentro dessa nossa formulação, quando o Estado entendesse poder prescindir do particular e pretendesse participar sôzinho do empreendimento, utilizaria da empresa pública e, portanto, apenas de capital governamental.

Se, ao revés, seu intuito fosse o de suplementar a atividade particular, dando mais energia a determinado setor onde aquela se apresentasse fraca ou, até, pretendesse atrair

o empresário privado para setor desassistido da economia, aí, então, o Estado utilizar-se-ia da sociedade de economia mista, associando-se ao capital privado, preferencialmente não subcrevendo parcela do capital superior a 51% ou o máximo necessário para lhe garantir o controle da empresa.

E, ainda assim, decidido a retirar-se do empreendimento, deixando-o apenas com a iniciativa privada, tão logo percebesse desnecessária a sua participação, pois é somente com esse espírito, que entendemos o art. 170, § 1º da Constituição Federal.

No Estado de Santa Catarina, por sinal, essa retirada já é cogitada, pois o art. 48 da Lei 5.089 de 14/5/75, com a redação que lhe deu a Lei 5.295 de 19/4/77, prevê que o Chefe do Executivo possa vir a ser autorizado por lei, a transferir para o setor privado o controle acionário das sociedades de economia mista estaduais.

Não vemos lógica é na existência de dois instrumentos com a mesma finalidade, cuja utilização fique ao sabor apenas das contingências momentâneas ou até, dos entendimentos, preferências ou interesses dos governantes da época de seus surgimentos.

Daí porque esse nosso desejo de que a tendência futura fosse no sentido da especialização dos entes paraestatais ora em destaque, o que decorreria de norma legal onde seriam clareados os pressupostos que norteariam a ação do Estado quando deles desejasse utilizar.

Em abono desse nosso pensamento, trazemos a lição clara, lúcida e que com enorme tirocínio foi proferida a respeito deste assunto, por ARNOLD WALD (87) em artigo publicado em 1954, quando afirmou a certa altura que "a experiência do direito comparado nos revela que a economia mista e a empresa pública são processos fecundos de intervenção estatal. Necessário é todavia, distinguir entre as funções de ambas, e a diferenciação há de ser feita distribuindo-se a cada uma sua verdadeira missão. O advento da empresa pública não implica o

(87) WALD, Arnold, "As sociedades de economia mista e as empresas públicas no direito comparado", in Rev. Forense vol. 152, pag. 521.

declínio da economia mista. Ambas podem existir simultâneamente, e, nos países subdesenvolvidos, em que faltam os capitais necessários para os grandes empreendimentos, representam técnicas cujo emprego é indispensável para o desenvolvimento nacional. Já se disse que a economia mista era um matrimônio sem amor que não chegava a ser um casamento de razão. O mesmo se poderia dizer da empresa pública em que se coordenaram normas tão diversas como as pertencentes ao direito público e ao direito privado. Mas, mesmo no casamento, o hábito cria vínculos novos, e a experiência demonstrará, contra os argumentos abstratos dos lógicos, que os cônjuges acabam vivendo harmoniosamente, encarregando-se o tempo de criar a "affectio conjugalis".

9.- CONCLUSÕES

1.- A exemplo do que ocorreu em outros Países, também no Brasil a sociedade de economia mista surgiu como instrumento utilizado pelo Estado para intervenção no domínio econômico.

Pretendendo dar maior flexibilidade à sua ação e tencionando fugir do emperramento imposto à sua máquina administrativa pelo excesso de formalidades burocráticas, o Estado foi buscar na iniciativa privada o modelo da roupagem com que passou a vestir os instrumentos de sua atuação.

2.- Dispondo atualmente de conceituação legal, podemos definir as economias mistas, conforme nosso direito positivo, como sendo as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas ou assumidas por lei, para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, direta ou indiretamente, ao Poder Público.

3.- São objetivos das referidas sociedades, especificadamente:

- a) a intervenção no domínio econômico, podendo chegar até ao monopólio, na forma do que permite o art. 163 da Constituição Federal;
- b) o exercício de atividade complementar à da iniciativa privada, na forma do art. 170, § 1º da Constituição Federal;
- c) a prestação de serviços públicos.

4.- É perfeitamente possível, no Brasil, a existência de sociedades de economia mista criadas ou assumidas pelos Estados-membros e Municípios, desde que:

a) as leis de criação ou assunção da entidade, situem-se estritamente dentro do balizamento constitucional das respectivas competências (estadual ou municipal);

b) tenham as entidades como objetivo:

b.1) o exercício de atividade complementar à atividade privada; e/ou

b.2) a prestação de serviços públicos.

5.- Nada obsta ou prejudica a coexistência das sociedades de economia mista e das empresas públicas, sendo entretanto, bastante desejável, suas especializações, de sorte que as empresas públicas venham a ser utilizadas somente quando o Estado pretender participar do empreendimento sôzinho, deixando as economias mistas para serem usadas quando ele desejar a efetiva participação, também, do particular e, mesmo assim, já decidido o Estado, a retirar-se da empresa quando verificar a possibilidade dela continuar apenas com o capital privado.

10.- BIBLIOGRAFIA

- ALVARES, Walter T., "As sociedades de economia mista", in R.D.A. (Revista de Direito Administrativo), vol.38, pags 20 a 28;
- ALVAREZ-GENDIN, Sabino, "Tratado General de Derecho Administrativo", Bosch-Casa Editorial - Barcelona;
- BIELSA, Rafael, "Derecho Administrativo", La Ley Soc. Anónima Editora, Buenos Aires, 1964;
- BILAC PINTO, "O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas", in R.D.A. nº 32, pags. 1 a 15;
- CAETANO, Marcelo, "Manual de Direito Administrativo", Forense, Rio, 1a. Edição Brasileira, 1970;
- CAMPOS, Francisco, "Sociedades de economia mista - Intervenção do Estado no domínio econômico", in R.D.A. vol.72 pags. 385 a 409;
- CANASI, José, "Derecho Administrativo", Ediciones Depalma, 1972;
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão, "Sociedades de economia mista - Sua natureza - Seus problemas", in R.D.A., vol. 103, pags. 1 a 15;
- COSTA, Moacyr Lôbo da, "Sociedade de Economia mista e participação do Estado no capital de sociedade anônima", in R.D.P. (Revista de Direito Público), vol. 5, pags.135 a 142;
- COSTA, Moacyr Lôbo da, "Inconstitucionalidade da criação

- de sociedade de economia mista por Estado federado", in R.D.P., vol. 5, pags. 135 a 140;
- COSTA, Moacyr Lôbo da, "Sociedade de economis mista-Criação legal", in R.D.A., vol. 92, pags. 406 a 413;
 - CRETELLA JUNIOR, José, "Tratado de Direito Administrativo", Forense, Rio;
 - CRETELLA JUNIOR, José, "Empresa Pública", José Bushatsky Editora, São Paulo, 1973;
 - DAVIS, M. T. Brito, "Tratado das Sociedades de Economia Mista", José Konfino Editor;
 - FAGUNDES, M. Seabra, "Sociedade de economia mista", in R.D.A. vol. 32, pags. 473 a 480;
 - FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, "Curso de Direito Constitucional", Saraiva, São Paulo, 4a. edição, 1973;
 - FERREIRA, Waldemar Martins, "As sociedades de economia Mista em seu aspecto contemporâneo", Max Limonad, 1956;
 - FORSTHOFF, Ernst, "Tratado de Direito Administrativo" , Instituto de Estudos Políticos, Madrid, 1968;
 - FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, "Comentário à Reforma Administrativa", Saraiva, São Paulo, 1975;
 - FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, "A intervenção do Estado na ordem econômica", in R.D.P., vol.11,pags.7 a 12;
 - FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrua S.A., México/1973, 15a. edição;
 - GANDOLFO, Orlando Carlos, "Sociedades de economia mista-Legislação estadual", in R.D.A. nº 83, pags. 421 a 427;
 - GANDOLFO, Orlando Carlos, "Estatuto do Estado adcionista - Normas de regulamento - Cláusulas Estatutárias", in R.D.P. vol. 23, pags. 124 a 128;
 - GIL, Otto, "A Rede Ferroviária Nacional como sociedade anônima", in R.D.A., vol. 94, pags. 385 a 409;

- GRAU, Eros Roberto, "Considerações a propósito das sociedades de economia mista", in R.D.P. nº 17, pags. 113 a 132;
- HAMEL, J., "A organização das sociedades de economia mista na França", in R.D.A. vol. 52, pags. 538 a 552;
- LASO, Enrique Sayagués, "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1959;
- LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros, "O conceito jurídico de sociedade de economia mista", in R.D.A. vol. 79, pags 1 a 22;
- LAUBADÈRE, André de, "Droit Administratif", Librairie Generale de Droit e de Jurisprudence, Paris/1953;
- MARIENHOFF, "Tratado de Derecho Administrativo", Abeledo Perrot, Buenos Aires;
- MEIRELLES, Hely Lopes, "Direito Administrativo Brasileiro", Edit. Rev. dos Tribunais, São Paulo;
- MEIRELLES, Hely Lopes, "O regime municipal brasileiro" , in R.D.P. vo. nº 11, pags. 283 a 292;
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de, "Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta", Edit. Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1975;
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, "Princípios Gerais do Direito Administrativo", Forense, Rio, 1a. edição/1969;
- MELO, Celso Albuquerque, "Intervenção do Estado no domínio econômico", Editora Rio, 1973;
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, "Curso de Direito Administrativo", Forense, São Paulo, 2a. Edição, 1974;
- NOGUEIRA, Rubem, "Função da lei na vida dos entes paraestatais", in R.D.A., vol. 99, pags. 33 a 43;
- PAIVA, Alfredo de Almeida, "As sociedades de economia mista e as empresas públicas como instrumentos jurídicos a serviço do Estado", in R.D.A. vol. 60, pags. 1 a 15;
- PINTO FERREIRA, "Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno", Ed. Rev. dos Tribunais, S. Paulo/1971, 5a. ed;

- ROSA, Rubens, "Entidades de economia mista - Petrobrás", in R.D.A. vol. 56, pags. 408 a 432;
- SANTOS, Teófilo de Azeredo, "As sociedades de economia mista no Direito Brasileiro", Forense;
- SARRIA, Eustórgio, "Derecho Administrativo", Editorial Témis, Bogotá, 1968, 5a. edição;
- SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE EMPRESAS ESTATAIS, promovido pela "Fundação Dom Cabral" da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em Belo Horizonte, de 16 a 18 de novembro de 1977 - Conclusões;
- SCHILLING, Arno, "Sociedades de economia mista", in R.D. A. vol. 50, pags. 36 a 46;
- TESES, apresentadas no "IIº Congresso Brasileiro de Direito Administrativo", realizado de 11 a 16 de julho de 1976 no Hotel Glória, no Rio de Janeiro:
 - "Empresa pública e sociedade de economia mista de âmbito estadual e municipal", de Rubem R. Nogueira;
 - "Da natureza jurídica das subsidiárias de empresas estatais", de A.B. Cotrim Neto;
 - "As sociedades de economia mista e as empresas públicas Controle e responsabilidade", de Maria da Conceição do Amaral Monch;
 - "Natureza jurídica da subsidiária da sociedade de economia mista", de Norma Jonssen Parente;
 - "As sociedades de economia mista de capital aberto e o Anteprojeto de lei de Sociedades Anônimas", de Alvaro Pessoa;
 - "A sociedade de economia mista em juízo contra a União Federal", de Jorge Rodrigues Velloso;
 - "A empresa pública e o desenvolvimento", Dr. Augusto Rodrigues (Orientador da tese);
- TÁCITO, Caio, "Direito Administrativo", Saraiva, São Paulo. 1975;
- TÁCITO, Caio, "Controle das empresas do estado", in R.D. A. vol. 111, pags. 1 a 9;

- TÁCITO, Caio, "Sociedades de economia mista - Licitação" in R.D.P., vol. 23, pags. 61 a 71;
- VALADÃO, Haroldo, "Sociedade de Economia Mista - Atividades industriais e comerciais do Estado", in R.D.A. vol. nº 48, pags. 543 a 549;
- VALVERDE, Trajano de Miranda, "Sociedades anônimas ou Companhias de economia mista", in R.D.A. vol. 1, pag. 439;
- VENÂNCIO FILHO, Alberto, "A intervenção do Estado no domínio econômico", Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1ª. ed., 1968;
- WALINE, Marcel, "Précis de Droit Administratif", Editions Montchrestien, Paris, 1969;
- WALD, Arnold, "As sociedades de economia mista e as empresas públicas no Direito Comparado", in Rev. Forense nº 152, pags. 510 a 522;
- WALD, Arnold, "Aplicação da nova Lei das S/A às sociedades de economia mista", in RT Informa nº 181;
- WALD, Arnold, "As sociedades de economia mista e a nova lei das sociedades anônimas", in "Revista de Informação Legislativa", nº 54, pags. 99 a 114.